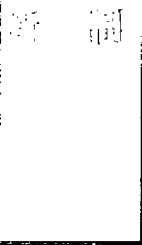


Title	バングラデシュ農村開発モデル -地方行政と村落のリンク(Dissertation_全文)
Author(s)	矢嶋, 吉司
Citation	Kyoto University (京都大学)
Issue Date	1999-01-25
URL	http://dx.doi.org/10.11501/3147486
Right	
Type	Thesis or Dissertation
Textversion	author



パングラデシュ農村開発モデル

— 地方行政と村落のリンク —

1999年

矢嶋 吉司

バングラデシュ農村開発モデル

ー地方行政と村落のリンクー

1999年

矢嶋 吉司

目次

序章	農村開発の理念と現状の乖離	1
1	はじめに	1
2	開発援助理念と農村開発	2
2.1	既存の農村開発の特徴	3
2.2	バングラデシュにおける農村開発の課題	4
3	研究の目的と手法	6
3.1	研究の目的	6
3.2	研究の手法	7
3.3	本論文の構成	7
第1章	バングラデシュの農村開発と地方行政の問題	10
1	ベンガル農村と農村開発	10
1.1	経済・社会的変遷と農村開発	10
1.2	ベンガル農村の構造と特徴	13
2	バングラデシュの農村開発の特徴	16
3	バングラデシュの農村開発における問題点の検討	19
3.1	農村開発とユニオン評議会	19
3.1.1	ユニオンとユニオン評議会の変遷	19
3.1.2	ユニオン評議会の法制上の任務	21
3.1.3	ユニオン評議会の展望	22
3.2	村落組織としてのバングラデシュの協同組合	23
3.2.1	協同組合	23
3.2.2	協同組合の導入	24
3.2.3	協同組合の特徴	27
3.2.4	協同組合の展望	28
3.3	農村開発と行政サービス	28
3.3.1	地方行政制度と行政サービスの変遷	29
3.3.2	行政サービスの特徴	30
3.3.3	行政サービスの展望	32
3.4	村落と行政の連携	33
4	問題の所在	35

第2章	参加型アクション・リサーチ手法による農村開発実験の進め方	41
1	はじめに	41
2	「参加型」アクション・リサーチ手法	41
3	「参加型」アクション・リサーチによる農村開発実験の実施	44
3.1	村人のニーズへのアクセスの努力	44
3.1.1	全世帯加入型協同組合の成立	44
3.1.2	深管井戸設置への組合のアクセス	45
3.1.3	野菜栽培の展示	47
3.2	農村開発への行政関与のあり方をめぐって	50
3.2.1	リンク・モデルの端緒	50
3.2.2	保健家族計画官乙氏の試み	52
3.2.3	リンク・モデルの実験に向けて	53
3.2.4	歩きだした「リンク・モデル」の経験から	56
4	「失敗」からの再出発	57
第3章	行政区ユニオンのユニオン評議会の現状	60
1	調査ユニオンの概要	60
2	ユニオン評議会の構成員とその役割	61
2.1	ユニオン評議会議長	61
2.2	ユニオン評議会議員	62
2.3	ユニオン評議会事務員	63
2.4	警備責任者	64
2.5	警備員	64
3	ユニオン評議会の仕事ぶり	65
3.1	平均的な一日の情景	65
3.2	ユニオン評議会の日常業務	66
3.2.1	ユニオン裁判(ビチャール: <i>bichar</i>)	66
3.2.2	推薦状の発行	67
3.2.3	村人への助言	68
3.2.4	住民証明書の発行	68
3.2.5	ユニオン評議会の「議会」	68
4	援助による開発と救済援助	69
4.1	Food For Works Programme (FFWP)	69
4.2	Test Relief (TR)	71

4. 3	Rural Maintenance Programme (PMP)	72
4. 4	Vulnerable Groups Development (VGD)	72
4. 5	救済援助事業(リリーフ)	73
5	ユニオン評議会の否定的な現状	74
第4章	村落組織としての協同組合の実験	77
1	はじめに	77
2	A村協同組合の設立背景と事業内容	78
2. 1	非登録協同組合(1987-1990)	78
2. 2	政府登録協同組合(1992-)	79
3	A村協同組合の事業の意義と可能性	85
3. 1	企業的事業と頼母子講的信用事業	86
3. 2	村落社会の「信頼」を組み込んだ協同組合	86
3. 3	協同組合の抱える問題	87
4	政府系協同組合の再生に向けて	88
第5章	行政普及サービスとリンク・プログラムの実験	92
1	郡役所の行政普及サービス	92
1. 1	郡役所の行政	93
1. 1. 1	郡役所の機構と機能	93
1. 1. 2	郡役所の構成員(役人と普及職員)	94
1. 1. 3	郡役所の業務	95
1. 1. 4	業務の調整	95
1. 2	「普及型」行政サービスの現状	97
1. 2. 1	南ポイヤルガッチャ・ユニオン担当のNBDs職員と普及業務	98
1. 2. 2	「探索型」普及と「待機型」普及	101
1. 3	普及行政の特徴と問題点	102
2	リンク・プログラムの実験	104
2. 1	地方行政と行政サービスの問題の所在	104
2. 2	リンク・プログラムの構成	105
2. 3	リンク・プログラムの成果と課題	107
2. 3. 1	リンク・プログラムの成果	108
2. 3. 2	リンク・プログラムの課題	109
3	リンク・プログラムの展望	110

第6章	A村における農村開発実験の経験とまとめ	114
1	はじめに	114
2	4つの基本的なアプローチ	115
2.1	村落組織について	115
2.2	村人と地方行政とのリンク	118
2.3	持続可能な農業技術の適用に向けて	122
2.4	収入向上に向けて	127
3	コミュニティに蓄積された「在地」の知恵	130
第7章	新しい農村開発「リンク・モデル」の提示	134
1	農村開発における問題点の再確認	134
2	新しい農村開発モデルとしての「リンク・モデル」	136
3	「リンク・モデル」に基づく農村開発プログラムの計画	140
3.1	プログラムの背景と目的	140
3.2	プログラムの事業内容	141
3.3	投入プログラム	141
3.4	プログラムの実施計画	142
3.5	プログラムの意義	143
4	結論	144
参考・引用文献		146
あとがきおよび謝辞		155
初出一覧		159
付録		160

図一覧

図2-1	農村開発の3つのチャンネル	51
図2-2	リンク・連絡会議の範囲	53
図5-1	ボルラ郡の地図	93
図5-2	南ポイヤルガッチャ・ユニオンの概観	98
図5-3	「探索型」と「待機型」普及形態	102
図5-4	「普及型」行政サービスの現状の概念図	103
図5-5	リンク・プログラムの概念図	107
図6-1	JSRDEの村落組織のアプローチ	116
図6-2	現状の下級地方行政とJSRDEのリンクの概念図	119
図6-3	普及形態の比較	120
図6-4	リンクの機構の概念図	122
図6-5a	「環境適応的」技術 (EAT)	125
図6-5b	「環境改変的」技術 (ERT)	125
図6-6	資金の流れと組合の組織形態	127
図7-1	リンク・モデルの概念図	137

表一覧

表2-1	従来の研究法と「参加型」アクション・リサーチとの比較	43
表2-2	南ポイヤルガッチャ・ユニオンにおけるNBDsスタッフの一覧	54
表3-1	東シュビトプール・ユニオン ユニオン評議会議員の経済・社会的背景	62
表3-2	1988年洪水被害援助物資の内訳	74
表4-1	A村協同組合の貸付事業の概要	80
表4-2	階層別にみた貸付世帯の概要	81
表4-3	1995年3月31日現在の信用事業の内容	81
表4-4	リキシャ世帯への貸付の収支	82
表4-5	竹細工世帯への貸付の収支	83
表4-6	魚小売りと手工芸世帯への貸付の収支	84
表5-1	役人と普及職員の比較	94
表5-2	ユニオン・レベルの「普及型」行政サービスの一覧	97
表5-3	ユニオン・レベルのNBDs職員の一覧	99
表6-1	BRDB協同組合とA村協同組合の比較	116
表6-2	NBDs普及職員の業務の変化(A村訪問頻度)	121
表6-3	普及形態による業務達成度の比較	122
表6-4	A村の農外収入	123
表6-5	導入野菜のリストと普及の程度	124
表6-6	「環境適応的」と「環境改変的」技術の比較	126
表6-7	BRDB協同組合・NGOsとA村協同組合の比較	127
表6-8	A村協同組合の貸付の波及効果(1992年7月－1995年6月)	128
表6-9	A村協同組合の貸付の利用内訳(1992年7月－1995年6月)	129
表7-1	リンク・モデルの機構と機能	138
表7-2	リンク・モデルの専従職員のリスト	140

バン格拉デシュ農村開発モデル
－地方行政と村落のリンク－

A Model for Rural Development in Bangladesh
-Linkage between the Local Administration and the Villages-

序章 農村開発の理念と現状の乖離

1 はじめに

国民一人平均の国内総生産(Gross Domestic Product: 以下GDP)が220米ドル(1994年統計)というバングラデシュは、世界の最貧国の一つに分類されている。現在でも、全人口の8割以上が農村に居住し、人々の収入向上や生活改善をめざして実施される農村開発が、国の発展にとって重要な課題となっている。バングラデシュは「農村開発の実験場」または「援助開発の優等生」などと称されるように、実際、これまで多くのドナー(donor)¹から多額の援助を受け、農業開発を中心とした政府による農村開発事業が、40年以上にわたって繰り返試みられてきた。

農村開発は、新しい知識、技術、思想など異なった価値観に接した農村住民が、知識や技術の変化を受け入れ生産や社会の制度を改変したりしながら、自らの行動や活動を変化させることによって価値観を変貌させ、最終的には文化的変容を引き起こす過程であるといえる。

現在、実施されている農村開発事業は、収入増加による経済状態の改善、農業や工業などの産業開発、道路や市場の建設や維持に代表される社会基盤整備、公衆衛生や保健など村人の生命の安全保障に関わることなど、人間のあらゆる活動分野に関連している²。これらのプログラムの多くは、途上国政府や行政が適切に機能しているならば、行政サービスや公共サービスとして政府行政の通常業務の範囲で遂行され、農村開発として特別に実施される必要性は小さいといえる。国内の社会基盤整備がほとんど終わり、かつ民間分野が十分に育成されたいわゆる先進国では、すでに政府行政の役割は相対的に小さくなり、上記のような行政サービスや公共サービスを民間部門に担わせることが可能となっている。しかし、社会基盤や民間分野の整備がともに不十分な発展途上国では、農村開発などの重要な事業の推進に政府行政の果たす役割はきわめて大きいのである。

しかし、発展途上国では、現在でも制度や運営など行政システムに植民地時代の影響を大きく受けており、官僚や中央政府への極端な権限の集中や汚職問題など、行政システムの不備や政府による農村開発事業の不効率さが農村開発を推進するうえで問題となっている。そのため、迅速にかつ効果的に対応でき、組織構成が簡単な非政府組織(non governmental organizations: 以後NGOs)³を農村開発のパートナーとして資金を提供するドナーが近年増加する傾向にある。

2 開発援助理念と農村開発

現在、途上国の農村開発の多くは、国際機関や援助国などがドナーとなった政府開発援助 (official development assistance: ODA) によって実施されており、ドナーの政策やODAの開発援助理論に直接大きな影響を受けている。このような農村開発事業は⁴、第二次世界大戦後に開始された国際的な援助を起源として開始された。

1950年代の援助は、ヨーロッパ復興のための経済復興と途上国への東西両陣営の二国間援助が中心となっていた。1960年代に入ると先進各国から拠出金が集められ、国際開発協会 (IDA、1960年設立、世界銀行の一機関)、経済協力開発機構 (OECD、1960年設立)、開発援助委員会 (DAC、1961年設立)、国際連合開発計画 (UNDP、1965年設立) などの国際機関が相次いで結成された。このような政策の流れを受けて先進援助諸国は、国際援助協力を担当する政府機関を設置し、途上国の経済開発を目的とする援助協力を開始した。さらに、国際連合は、1960年代を「国際連合開発の10年」と宣言し⁵、途上国への資金の流れを先進国の所得合計の1%にまで引き上げるといった具体的な援助目標を設定した。

開発の基本的目的は、途上国国民の生活水準の着実な向上を実現させることであるとされた。しかし、ODAの途上国への開発援助は、経済学者が提示した経済成長をめざす開発理論に基づいて実施された。「まだ工業化していない経済を経済的、社会的に変化させるのは、外部資金の供給によって可能である」という経済規模の拡大を通して、開発は達成されるというのであった。

そのため、初期の農村開発は経済成長に焦点をおいたプロジェクトが実施された。一国の経済規模の持続的拡大が国民の生活水準を向上させ、いずれ水が滴り落ちるように国民全体に均等に分配されるであろうとする「トリクル・ダウン (trickle down) 効果」が期待されたのである。援助によって多くの国は経済的成長をみせたが、現実には貧困層の減少は思うように進まず、かえって貧富の差が拡大する結果をもたらした。援助による経済成長の成果や蓄積が、国民特に貧困層の生活水準向上の実現にほとんど寄与しなかった [ブラウン 1990]。

その後、IMFや世界銀行などドナーは、開発援助の成果を向上させるため、次々と新しい開発理論や理念を提示してきた。途上国の経済構造や政策環境の根本的、基本的な改革がなければ、開発目的の達成が困難であるとする「構造調整 (structural adjustment)」政策の採用がその一つである。途上国政府の機能や運営能力を高めるためには、経済構造や政策環境の改善にまで踏み込んだ援助が試みられた。この政策の下では、「成長と再配分 (growth and redistribution)」の必要性が強調された。さらには、経済成長を確実にするには「人間の基本的ニーズ (basic human needs: 以下BHNs)」⁶が充足され、貧困層が安定して経済的活動に参加する条件が満たされる必要があると考えられた。しかし、このようなBHNsの充足のためには、多くの投入財が必要とされ、さらに一層の経済成長が必要だとされた。

一方、貧困問題に継続的対応する「代替的」な開発戦略が必要とみなされ、貧困層に直接介入

したり投資する「貧困撲滅 (poverty alleviation)」アプローチがあらわれてきた。1980年代になると、これまでの経済開発に焦点を当てた開発に加え、途上国の社会的発展が重要であるとする動きがあらわれた。それらの新しい流れとして、従来、途上国の開発水準をはかる指標 (index) として国民一人当たりのGNPが基準とされていたが、「人間生活にとって不可欠な3つの要素」として「寿命、知識、人並みの生活」を指標化した「人間開発指標 (human development index: HDI)」が提示された。その流れの一環として、世界銀行の支援を受け、UNDPは1990年から毎年「人間開発報告書 (Human Development Report)」を発行している。従来実施されていたBHNsが公共政策として住民への福祉供与に重点がおかれていたのに対して、「人間開発」はBHNsの延長上に位置づけられているが、農村開発過程への住民参加をより一層促進しようとするものであった。

最近では、「すそ野の広い成長 (broad-based growth)」や「持続可能な発展 (sustainable development)」を援助理念として掲げ、「参加型開発 (participatory development)」⁷が新たな開発協力方式として強調されている。「すそ野の広い成長」とは、経済成長の恩恵を一般大衆に及ぼすことであり、そのためには民衆の参加が必要とされる。「持続可能な発展」は、これまでの経済的開発が環境悪化や生態系破壊をもたらし、人類の生存と開発の基盤を揺るがしているとして、開発と保全のバランスを実現することによって開発の恩恵を後代にも引き継いでいこうというのである。

経済成長優先主義から人間志向へと開発理念の転換がはかられ、農村開発を推進する際、その「持続性」と事業への「住民参加」が課題となっている。さらに、最近の開発援助のあり方は、貧困軽減には経済的なインセンティブとともに、行政や公共活動など政府行政の役割が再注目され、発展途上国の行政制度を含め農村開発プロジェクトにおける「ガバナンス (governance、統治または制度設計)」が重要とされている⁸。

2.1 既存の農村開発の特徴

以上のように開発援助をめぐる状況は変化してきたが、途上国の農村開発の特徴をまとめると、

(1) 農村開発は途上国政府にとって重要な問題であり課題である。

人口の大半が農村に生活し、その多くが農業をはじめとする第1次産業に頼って生活している。農村の安定や繁栄が、国家の安定と繁栄に密接に関連している。

(2) 国際援助の一環として農村開発が実施される。

農村開発は援助開発に起源があり、現在でもほとんどの途上国における農村開発がドナーの援助による資金や技術によって展開されている。援助は、持てるものから持たざるものへの、一方的な資金や技術の移転という側面を強くもっている。結果、農村開発事業には、援助のための条件付けなどドナーの意向が反映されやすい。ドナーにとって農村開発の成功、つまり、援助の効率や成果をいかに向上させるかが課題で

あり、途上国の農村開発に、ドナーの開発理論やアプローチが適用されることとなる。農村開発の多くが、ドナーや農村開発コンサルタントなどによって計画されるという背景には、途上国政府に農村開発事業を自らの手で計画できる十分な人材が育っていないこともあろうが、援助を効果的効率的に推進したいというドナーの要求も決して無視することはできないのである。

(3) 農村開発事業やプログラムがトップ・ダウンで計画されている。

自然環境や社会環境が異なる農村では住民のニーズも様々に変化する。しかし、トップ・ダウンの手続きで進められる農村開発では、現場の状況を見ないで全国画一のプログラムが投入される。このようなプログラムでは、自らのニーズや意思を反映させるためというより、むしろ住民は農村開発を「成功」させるための単なる役者として参加させられることとなる。自らの意志や声を反映させる機会が与えられていない住民に活力など生まれることはない、その結果、資金をはじめとする活動のすべてを外部からの援助に頼ることになる。トップ・ダウンの農村開発では、住民の意思やニーズを反映させる術がなく、いわゆる「住民参加」が得られない。

本来、農村開発は、地域差や社会の違いが十分考慮されたプログラムが投入されるのが理想である。そのためには、長期にわたる詳細な地域社会（コミュニティ）や村落の調査が要求される。しかし、農村開発のプランナーが詳細に村落調査をすることはまれで、たいていは現場に全く関係を持たない「外部の人間」がプランナーとして事業を計画することになる。

農村開発がうまくいかなかった理由は多く考えられようが、農村開発の対象地域における特殊性やそこに住む人々のニーズと意志を、農村開発事業やプログラムにフィードバック（反映）することができるか、つまり、トップ・ダウンに対抗してボトム・アップの手続きが構築されるかが問われているのである。開発のパラダイムとして、度々言及されている「参加型開発」が実現されることが重要なのである。

2.2 バングラデシュにおける農村開発の課題

「住民参加」には、農村開発や行政サービスの受益者（受け皿）として住民が関与する参加と、住民がニーズや意思決定の過程に参加し、それらが農村開発と行政サービスに反映されるという参加がある。本論文では、受益者および意思決定者としての双方の参加が達成されることを「住民参加」と定義する。バングラデシュの農村開発では、これまで行なわれてきたトップ・ダウンの手続きによる計画実施に対して、いかに住民の意思やニーズを反映し「住民参加」を推進するボトム・アップの手続きを実現するかが課題となる。

農村住民のニーズや意思を農村開発や政策にフィードバックする手続きとして、政治と行政とい

う2つの方法が考えられる。

第一は、選挙で選出された代議員を通して政治的に圧力をかけ要求を反映させる方法である。しかし、この政治的アプローチは、一部の村人の利益を代表するがその他の多くの村人は排除される。その手続きとして個人対個人の関係がとられるため、村内に派閥を結成し、村落社会の結束を弱め村落の活動や活力を低下させる。そのため、農村開発を推進する理想の手段とはなりにくい。

第二は、行政のシステムを通して地域住民の声を上位行政や政策にフィードバックさせる方法である。このアプローチは、地方行政を利用して住民の意思やニーズを行政サービスや農村開発にフィードバックするのである。つまり、行政普及やサービスを農村に支給するシステムの逆をたどることによって、ボトム・アップが実現される。しかし、そのためには、行政のネットワークやシステムが農村にうまく確立されており、かつ行政と村落がすでに十分リンクされていることが条件となる。

(1) 村落社会に属する住民を取り込み農村開発を促進する組織

行政が住民を一人一人相手にサービスを展開するのは不可能である。社会基盤の整備や公共サービスは地域の公益として住民全員が対象とされるものである。そのために、開発や村落の公益を世話する村落組織が必要となる。それらの村落組織は、地域社会の公益としての住民のニーズや意志をまとめ、行政に取り次ぐ窓口になるとともに、農村開発や行政サービスの受け皿として、村落住民全員の利益を代表するのである。顔と顔をつきあわせ喧喧譁譁しながら自分たちのニーズや意志を自ら決定することによって、人々の活気が生まれ、創造性が高められる。「住民参加」を保証する村落組織とは、そこに属する住民にやる気や創造性を育むものである。バングラデシュ村落の伝統的地域社会にはまだこのような機能が生き続けている。

(2) 村落と行政のリンク

行政のネットワークと村落組織のリンクは、行政の立場からすると行政サービスや農村開発プログラムを的確に効率よく村落住民へ伝達する上から下へのシステムであり、村落(住民)側からすると村落のニーズや意志を行政サービスや農村開発へフィードバックするボトム・アップのチャンネルである。

リンクが機能するために必要なのは、地域住民の意思やニーズをまとめ行政や政府への窓口となると同時に農村開発や行政のサービスの受け皿となる村落組織である。住民はこの村落組織の活動に参加することで、実質的な農村開発の過程への参加が約束されるのである。

(3) リンクを妨げている問題点

発展途上国では、行政はその官僚制により手続きに手間がかかり非効率で腐敗しているとみなさ

れ、開発援助や農村開発において否定的にうけとられる傾向にある。さらに、多くの途上国は行政システムに問題を抱えている。行政制度を維持するための財源や人員が常に不足しているという理由もあるが、住民の生活を支える行政サービスや公共サービスを適切に住民に届けようというシステムも確立されていないのである。

現状は、行政と村との「リンク」がこれまでほとんど機能していなかった。中央政府に権限が集中し、住民からきわめて離れたところに決定権があることが問題として指摘されることが多いが、行政が村落に対して行政サービスや農村開発を真剣に働きかけたことがなかったことも大きな問題であろう。行政からアプローチされたという経験がない村落や住民に、行政サービスの存在を意識したり、ニーズや意志をまとめ行政に対して発信するという行動が生まれるはずはなかった。バングラデシュで、行政に対して積極的に働きかけたり、サービスの受け皿となる組織が村落に育まれてこなかったことも、このように考えると容易に理解できる。

バングラデシュでは、これまで、政策やプロジェクトなどの立案や決定権を、国や中央政府から住民により近い地方へ譲る地方分権に代表される行政制度改革が、度々提案されている。これらの行政制度改革も重要なことであるが、行政が真剣に村落や地域社会にアクセスするネットワークを構築し、村落と行政のリンクを実質的なシステムとして機能させることが、さらに一層重要となる。リンクの試みに当事者として実際に参加することによって、住民と行政双方の関係者の意識が変化していくのである。

3 研究の目的と手法

3.1 研究の目的

本研究は、バングラデシュの農村開発において、計画実施過程への「住民参加」を実現するアプローチとして、村落と行政の「リンク・モデル」をボトム・アップの手続きを通して具体的に提示することを目的としている。すなわち、第一は行政情報やサービスが村落や住民へくまなく支給されるシステムを確立すること、第二は個々の住民のニーズをまとめ村落の意志や声として行政へつなぐ役割を担う地域社会を基礎とする村落組織を育成することである。

後述するように、バングラデシュ農村に広く確立された行政村ユニオンを交差点として、行政職員・ユニオン評議会・村落組織の各関係者によって構成された連絡調整機能のある機構を設置すること、村落の全員が生まれながらにメンバーであるコミュニティを基礎として村落組織を育成することなど、様々な農村開発のプログラムを実際に投入し、村落と行政のリンクを実験しその意義を考察する。

3.2 研究の手法

本研究は、研究者が当事者として自ら農村開発の現場に身をおき、住民や行政関係者など農村開発を推進する主体とともに農村の発展をめざした、参加型アクション・リサーチ手法である。

従来、農村開発の計画者や研究者は外部者または傍観者として、農村開発研究や農村研究に携わってきた。経済学的な研究は統計的な指標やデータを使って農村開発事業の成果の比較評価が、人類学社会学的な研究ではパワー・ストラクチャーなど村落の社会構造の観察が、それぞれ「客観的な」立場をとる学者によって行なわれてきた。しかし、これらの研究の成果が、農村開発の現場にフィードバックされることはほとんどなかった。

農村社会や人々が常に流動変化しているように、農村開発では社会や住民をとりまく状況は常に変化する。投入される事業やプログラムもこのような状況の変化に対応できるように、柔軟性をもって調整される必要がある。このような評価法としてRRAやPLAなど「簡易評価法」というべき評価法が、すでにNGOsによって村落住民レベルで開発され実施されている。しかし、ODAや政府による農村開発では、現場の評価が迅速に事業やプログラムにフィードバックされる手法が確立されていないのが実状である。

一方、研究者が農村開発の現場に当事者として身をおく参加型アクション・リサーチ手法では、住民と一緒にニーズをさがし、農村開発プログラムを計画し、実行することによって、それまでの傍観者の目には見えてこなかった村落社会の構造や人間関係が生き活きと把握されることが期待される。さらに、実施中のプログラムのあらゆる段階において迅速な評価が可能となり、プログラムの修正など現場に速やかにフィードバックすることができるなど、現場に即した農村開発が可能となる。また、現場で計画し評価することによって、住民のニーズを的確に把握し農村開発に反映することができる。

すなわち、「参加型」アクション・リサーチ手法の利点は、住民・村落・地域社会と直接対面し、住民と一緒に計画し評価することによって、適時に適切な対応策が用意できることである。そこに当事者として身をおくことの意義がある。

3.3 本論文の構成

本論文は、7章から成り立っている。

第1章は、バングラデシュの農村開発が、現在直面している問題点の所在を明らかにする。具体的には、英国植民地下の19世紀半ばから現代に至るまで、バングラデシュにおける地方制度と農村開発の変遷を追い、バングラデシュが抱える困難が英国植民地の下で生じ、農村開発が農村の再建と復興の過程であり、結果としてバングラデシュという国造りであったことを述べる。そして、

農村開発事業やプログラムが計画され実施に移されていく過程やその手続きに焦点を当て、農村開発が直面する問題の所在を明らかにする。

第2章は、本研究で採用したアクション・リサーチ手法による農村開発実験に関して、住民のニーズの発掘からアクション・プログラムの計画実施へと展開する様子を概観する。組織、収入増加、農業技術に対する住民のニーズを試行錯誤の中からいかに「発見」したか、そして、それを農村開発プログラムとしていかに計画し実施したかその事例を叙述し、アクション・リサーチの意義を述べる。

第3章は、農村開発実験を開始する前に行なった地方政府の調査の記述である。農村開発で重要な役割が期待される行政村ユニオンを、ユニオン評議会とその構成員たちの日常業務や仕事ぶりから、ユニオン評議会の機能と役割を素描する。そして、現状ではユニオン評議会が農村開発を推進する役割を積極的には果たせないでいる実体を分析する。

第4章は、農村開発の受け皿となり住民が自主的に参加できる村落組織造りの試みについて述べる。実験村では、村落組織として村人たちは協同組合を選択した。そして、協同組合は政府登録となりその活動が安定するまで、様々な試行錯誤が行なわれた。農村開発を推進する組織として協同組合が露呈した様々な問題と、それらの問題をいかに克服することができたかを概観し、その経験をもとにしてバングラデシュの政府登録組合の再生について考察した。

第5章は、バングラデシュの地方行政、特に、農村開発に関連する行政サービスの末端の実状を素描し、その特徴と問題点を明らかにする。そして、これらの問題を軽減できると予測して試みた「リンク・プログラム」実験の成果から、バングラデシュの農村開発における「リンク・プログラム」の有効性を考察し「リンク」の意義を明らかにする。

第6章では、アクション・リサーチ手法で実施したA実験村における農村開発実験の成果を、村落組織、村人と地方行政のリンク、持続的な農業技術、収入向上の4つの基本的なアプローチに沿ってまとめる。農村開発実験の成果は、在地の慣習と知識や技術などを反映した、住民のニーズを満たすプログラムをいかに投入できるかにかかっているということを明らかにする。

第7章は、結論としてバングラデシュの新しい農村開発モデル「リンク・モデル」の提示を試みる。リンク・モデルは村落と地方行政の連携をシステムとして明示するものである。しかし、それは単なる行政サービスの伝達・支給だけではなく、住民の参画を具体的に実現することによって、持続的な農村開発の可能性を提案するものである。

- ¹ 援助には、二国間援助や国際援助機関などによる ODA(Official Development Assistance)に加え民間援助があるが、これらの援助提供国および機関を総称して「ドナー」という。
- ² 具体的には、技術や知識などの普及、信用事業など資金貸付、保健衛生や上下水道など公共サービス、インフラ整備など社会基盤整備の事業を投入し、農村住民の収入や生活水準の向上をはかっているが、その代表的なプログラムは道路や市場、学校や病院など社会基盤の建設とともに、ローンと研修の供与である。
- ³ 農村開発を推進する NGOs の中には、自らを NGOs と呼称しないで民間開発組織(Private Development Organization: PDO)と呼ぶところもある。筆者はこのような NGOs による農村開発を全面的に否定するものではないが、農村開発事業を全国的に展開するために必要となる組織の規模や、実際に展開されるプログラムの内容によっては、NGOs が途上国政府に代わって、農村開発に責任を持つことは現実的ではないと考えている。さらに、公共サービスや社会基盤の充実など公共活動の役割が、貧困問題を直接的に解決する個人個人の経済的な活動を促進するうえで決定的に重要である。
- ⁴ これらの援助が始まった背景には、①第2次世界大戦によって引き起こされた広範囲にわたる人的、物的、経済的な荒廃からの復興(マーシャルプランに代表される戦後ヨーロッパの復興援助)、②資本主義と社会主義の二大陣営による覇権争いの開始(戦略的、政治的な二国間援助)、③植民地の独立への動きと援助の受け入れ体制の整備、などがあつた。
途上国に対する国際援助は、災害復興など緊急援助(救済、relief)と経済的または技術的な開発援助(development assistance)に大別できる。本論文では開発を目的とする資源の移転を援助とみなす。援助が途上国にわたるチャンネルには、二国間援助と多国間援助からなる政府開発援助(ODA)と民間援助がある。援助の定義とその条件については、[Browne 1990: 3章]を参照。
- ⁵ その後「開発の 10 年」宣言は更新され、現在第 4 次「開発の 10 年」が進行中である。
- ⁶ 基本的ニーズには、①食糧、住居、衣服など人間の生存に最低限必要な「消費」、②安全な飲用水、公衆衛生、保健医療、教育、公共交通機関などの地域社会に対する「サービス」として提供されるもの、という 2 つの要素からなる[ILO 1977]。
- ⁷ ILO(国際労働機関)は、開発に参加できないということの意味を、①資源や生産手段から阻害されていること、②生活に影響を与える社会的意志決定に参加できないこと、③開発の便益の分配にあずかれないこと、の 3 つで説明している[ILO 1977]。すなわち、貧困層の全面的な参加なしには、援助の目的の達成はないというのである。
- ⁸ 開発援助におけるガバナンス(よい統治)が取り上げられたのは、1989 年『*Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*』である。その中で、世界銀行はなぜ投資が実現しなかったかという問いに対して、途上国政府の「統治」のまずさをあげている。1990 年代に入り開発の焦点が貧困問題にうつると、1992 年世界銀行は「よい統治(good governance)」に、「開発のために一国の経済および社会的資源を管理するさい、権力行使する態様のことである。世界銀行にとって、よい統治とは健全な開発管理と同義である[毛利 1996: p.189]」という公的な定義を与えている。しかし、この世界銀行による「よい統治」に対して、途上国への援助実施における条件付け(conditioning)となっているという批判的な見解もある[Susan George et al. 1994]。本論文では、ガバナンスを農村開発事業推進するため政府が行政の「制度設計」し、改善することであるとみなし、重要であると考え。なお、ガバナンスは、一般には「統治」と訳されているが、本論文の訳語「制度設計」は絵所による[絵所 1997: 1]。

第1章 バングラデシュの農村開発と地方行政の問題

1 ベンガル農村と農村開発

1.1 経済・社会的変遷と農村開発

「シヨナル バングラ(黄金のベンガル)」の言葉が示すようにベンガル(バングラデシュ)は、かつてはその豊富な農業生産とダッカ・モスリンに代表された手工業的綿織物生産で豊かさを誇っていた。16世紀以降、しばしばこの地を訪れたヨーロッパ人が書き残した記録のはしばしに、このことが言及されている。ポルトガルをはじめとするヨーロッパ諸国が、交易のための商館や織物工場をベンガルに競って開設したことも、その当時の豊かさを示している。

この「豊かな」ベンガルが、約2世紀にわたる英国の植民地支配のもとでかつての繁栄を失い、現在では最貧国の一つとして被援助国へとその立場を変えている。ベンガルの農村がこのような疲弊した背景には、以下に記すように英国植民地支配時代に引き起こされた大きな経済的社会的変化がある。

(1) 植民地経済の構造的変化

ヨーロッパ諸国、特に英国とオランダは、18世紀半ばまで安価で質のよいベンガルの綿織物、絹糸、硝石などを本国へ輸出したが、その中でも特に綿織物は重要な輸出品であった。本国からベンガルへの輸出に比較して、ベンガルからの輸入が遙かに多い状態であった。

ところが18世紀後半におこった産業革命によって、綿織物の輸入国から輸出国へと英国の立場は劇的に変化した。ベンガルの綿織物工業は英国の「安価で高品質の製品」との価格競争に敗れ、1820年代後半までに次々に姿を消していった¹⁾。伝統的な綿織物手工業は一掃され、ベンガルは英国本国からの綿織物など工業製品の輸入国となった。ベンガルの主産業は純農業生産へと変化し、工業製品を輸入し農産物を輸出する交易パターンが中心となった。ヨーロッパの近代工業の原料となる藍やジュートなどの換金作物が導入され、国際市場に輸出されるようになると、農民は世界経済に左右される不安定な経済状態に直接さらされることになった[谷口 1993]。

(2) 地主(ジョミンダール)制の導入と農民社会の崩壊

ムガル帝国は、ジョミンダール²⁾と呼ばれる一群の地方的支配者にベンガルの農民支配をゆだねていた。その当時のジョミンダールは、所領地において農民から地租を徴収するとともに、裁判権・司法権に加え軍事力の保有が認められた領主であった。

1793年、植民地政府はベンガル永久地租査定令を公布し、高額な地租を支払うことを条件に既存のジョミンダールに所領地の所有権を認めた。しかし、それまでジョミンダールにゆだねられていた所領地における裁判権・司法権は、ジョミンダールから取り上げられ植民地政府の管轄に移行された。この結果、ジョミンダールは、ムガル期 of 領主的な存在から単なる地主的な存在へとその性質を大きく変えた。英国植民地支配初期のジョミンダールは、ムガル帝国に屈服した小国の旧王や土豪・在地領主など旧支配層からなっていたが、高率の地租を払いきれなくなったこれらのジョミンダールの多くは、植民地政府によって大部分の地所を公競売にかけられ没落していった。この時、土地を獲得し新しくジョミンダールとなったのは、東インド会社と取引のあった商人や植民地政府の下級役人などであった。

このような土地の私有制は、地所の細片化と中間的な所有権をもつ小規模地主の発生を引き起こすとともに、地主による小作農に対する搾取の強化や農地の流動化の進行により、小作人が耕作地を喪失したり、刈分け小作に転落する事態が発生した。以上のように、ベンガルの農業社会は支配者層および農民層ともに変化をとげ、複雑な小作制による小作社会の階層化がおこったのである[谷口 1993]。

(3) 国家制度の確立を放棄した英国植民地政府の農村統治

1765年、ブラッシーの戦いでムガル軍を破りベンガル3州を手中に収めた英国東インド会社は、インド亜大陸における植民地の領土的拡大を開始した。東インド会社支配下の植民地政府は、当初交易所が設けられ商人が居住していた都市部の支配権確立をはかった。一方、農村部の状況まで完全に把握できなかった植民地政府は、ムガル帝国に倣いジョミンダールを通して農村支配を試みた。しかし、英国植民地時代のジョミンダールは、ムガル時代のそれとは性格を異にしており、19世紀中頃になると、ベンガル農村は治安の悪化に加え社会インフラ開発の遅れなど農村統治の困難がしだいにあらわれはじめた。測量や農村調査が進みベンガル農村の状況を把握することが可能になった植民地政府は、ベンガル農村を直接統治する代わりにベンガル人を通して統治するため、19世紀後半新しい地方自治政府制度の導入をはかった。

その内容は、農村の治安の維持、もめ事の調停、小規模インフラ整備、初等教育などを、ベンガル農村住民に自らの責任で受け持たせようというものであった。その目的のため、農村住民が日常的に生活する地域(村落または集落)を無視して行政村ユニオンが新設され、そこに地方自治政府制度ユニオン評議員会(union board)が機械的に導入された。この地方自治政府は自己財源も十分に確保されず、ほとんど活動することはなかった。ユニオン評議員会が、ベンガル農村を最終的に残らずカバーするのは1930年の後半になってからであった。

(4) ベンガル州の開発に対する否定的な植民地政府の投資

19世紀後半になると、ヨーロッパで発行した債券で得られた資金を利用して、ウットラ・プラデシュ州やパンジャブ州で大規模水路灌漑開発が実施されるなど、英国植民地政府によるインド植民地の開発が始まった。しかし、ベンガル州特に東ベンガルでは道路など社会インフラ開発に対する政府の投資はごく限られたものであった。

一方、19世紀はじめヨーロッパの近代的工場生産の綿布によって、インドの主要輸出品であった伝統的な綿織物工業が壊滅状態となり、その代替として民間資本による藍染め産業が育成され、輸出用の染料生産が拡大された。その後、化学染料の発明を受け藍が輸出作物としての重要性を失うと、19世紀後半にはジュート産業が発展した。輸出品製造産業の一つとして育成された洋式藍製造業は、カルカッタに集積されたヨーロッパ系資本と商人や地主などの現地資本に、一攫千金を目論んで渡航してきたヨーロッパ民間人などの人材が結合して形成された輸出のための一大産業であったが、このように導入された新しい産業には現地産業を育成するという長期的な視野と展望が皆無であった。ヨーロッパ系の資本はインドの富を搾取し、ロンドンに移転するために投資されたのである。

植民地政府が関税や地租³などの徴税によって、ヨーロッパ系資本が産業からの富をロンドンへ移行するという形で、それぞれが植民地を収奪することに終始したといえよう。このように英国によるベンガル支配は、植民地からあがった富が植民地の開発や発展のために再投資されることがほとんどなかった。そのうえ、19世紀後半にしばしばおこった自然災害や危機に加え、それらに対する植民地政府の対応のまずさや制度的な欠落は被害を拡大させ、ベンガル農村の疲弊をさらに一層深刻なものとした。

さらに、19世紀後半おこったベンガル民族主義者の反植民地政府活動に対して、植民地政府はヒンズー教徒とイスラム教徒の間に対立を持ち込むことで乗り切ろうと画策し、1905年には東西ベンガルを分割した。このように、英国植民地政府は、ベンガル州を国家として確立したり現地産業を育成するなど長期的な視野に立った支配を行なうことはなかった。20世紀にはいると情勢はさらに悪化し、1930年代の世界恐慌は、国際市場経済に直接左右されていたベンガルの農業に壊滅的な打撃を与えるとともに、小作人ばかりでなく地主層も破産に追い込まれた。ベンガル農村は経済的社会的に疲弊し、農民も危機的な状況におかれた。

植民地政府は、飢饉の救援や地主小作の関係と小作料などに介入したり、協同組合の導入や農業ローンの支給などによって、農民の困難を解決しようとした。1930年代、このように疲弊した農村をいかに復興できるかが植民地政府の重要な課題であった。植民地政府は農村高揚や農村再建などの重要性を認めざるをえなくなり、農村復興省を設けるとともに農村開発資金を各州政府に交付した。農村開発の名目で交付金の予算がつけられた事業項目は、1935-36年に①飲料水の整備、②催物会場の建設、③無料診療所の設置、④農業の振興、⑤図書館の設置、の以上

5項目であった。1937-40年には、上記①、②の項目が削除され、その代わりに⑥家畜改良の推進、⑦交通通信の確保と排水設備の整備、が新しく追加された。しかし、ベンガル州では州政府の公式農村開発事業としての、①ジュートの作付け生産の規制と、②農民の負債の調停、の2項目に補助金が交付されていたのみであった[Ishaque, 1938] p.1。

このような植民地政府の農村復興政策に加え、1930年代の後半、ベンガル農村部に配属されていた若手インド人官僚の中に、ユニオン評議員会を通して村人たちを奉仕作業に動員し、用水路や堤防道路などの建設維持を行なおうとする動きがあらわれた。一方、ガンジーを代表とする民族主義者は、村落住民の自助努力を説き、植民地政府によって専売とされ、禁止されていた製塩や手工業的綿織物など伝統的な産業の復興をはかった。これらの住民の自助努力や奉仕による農村開発は、その後のジアウル・ラーマン政権による「自立村落政府運動(詳細は本章40頁参照)」など現在にいたるまでバングラデシュの農村開発に大きな影響を与えている。

農村のおかれた状況は植民地から独立した後も基本的には大きな変化なく推移し、相変わらず農村開発が重要な課題であった。1950年代開始された外国の援助による農村開発は、経済的発展はさておき、新しく独立した途上国の国家制度を整備することが目的にあった。その一環として、バングラデシュでは一般に国家構成局(nation building departments: NBDs)⁴と呼称される政府の行政機関の出先を郡(タナ)レベルまで配置することが計画された[Mezirow 1963]。1960年代以降、ドナーの援助による経済成長を視野においた農村開発が拡大された。その他、数多くはないが住民の自助努力による農村開発も時には試みられている。

1.2 ベンガル農村の構造と特徴

一般に、インドを中心とする南アジアには古代から村落に自治組織が存在しており、村人たちには公共施設の建設や維持管理のための出役などの義務があったとされている[Khanna 1977]。地域や時代によって村の政治・社会的組織の構造や形態は様々であったが、村長(むらおさ、headman)やパンチャート(*panchayets*)⁵はかなり早い時代から存在していたといわれている[Sharma 1966]、[de Sand 1977]、[Jain 1967]、[Tinker 1954, 1959]、[Retzdoff 1962]。

しかし、ガンジス河の下流氾濫原のフロンティアに位置するバングラデシュでは、古来数多くの民族移動が繰り返されたため、北インド地方のパンチャートのような強固なカースト制に裏付けられた村落組織が育つ基盤がなかった。つまり、雨季の洪水、人々の移動、一次的で散逸した村落構造などの特徴をもつベンガル・デルタでは、西北インドにみられるような強固な地域社会(コミュニティ)が生まれなかった。氾濫原という物理的な特徴をもつ生態環境下では、灌漑や洪水防御、野生生物や外敵の侵入から村全体を守ることは、技術的にも経済的にも不可能であった。その結果、強固な結束力をもった村落組織が育まれなかった[Khan 1992]。

ムガル時代、北部ベンガルでは村々には、村長、村書記、村兵などの役がおかれ、ジョミンダールが村を通して年貢を徴収していたといわれる[谷口 1990]。

19世紀、西ベンガルの一部ではパンチャート・システムが確認されたが、東ベンガルにはパンチャートのような村落自治システムが存在しないことを英国植民地政府の記録は残している。北インドなど他の地域で見られる村落自治システムがベンガルでは欠落した理由として、ムガル時代の治安と徴税を強化した農村経営によって、既存の村落自治システムが弱体化していたことに加え、1793年植民地政府が公布した永久地租査定令がベンガルの村落自治システムを完全に破壊したことが指摘されている[Siddiqui 1994] 32頁、34頁。

1872年、植民地政府が実施したセンサスには、ベンガル管区(Bengal Presidency)⁶では西から東に移るにしたがって「農村組織」の存在が徐々に薄れていくことが報告されている。ビハールとオリッサでは明確な村長(むらおさ)をもつ村落組織の存在が確認されている。西ベンガルではビハールやオリッサに比較してそのような村落組織の存在が小さいが、東ベンガルに比較するとその存在は顕著であった。当時、ジェソール県の収税吏であったモンローによると、村落パンチャートがジェソールの農村に存在しなかったうえ、村のリーダーであるモンドール(*mandal*)が村長ではなく単に村でいちばん権力をもつ人物であった。また、当時センサスの委員長をつとめていたビバリー(Beverly)は、東ベンガルの農村には共同体(コミュニティ)や人々の間の調和が著しく欠落していると報告している⁷[Siddiqui 1994] 32-33頁。

英国植民地時代を通してつくりあげられたベンガルの村落社会やリーダーシップに対する上記のような見解は、独立後も大きく変わることなく現在の受け継がれている。さらに、1960年代以降、東ベンガルの農村調査を行なった欧米の研究者の中には、ベンガルの伝統的な農村を否定的にとらえた報告を残しているものが多くある。その代表的な報告には、確固とした権力をもつ村長が不在で村落社会のまとまりも弱い「とらえどころのない村(*elusive village*)」[Bertocci 1970]や、農村の少ない資源を富者または権力者が独占する社会であると結論づけた「限られた資源の争奪(*competition for scarce resources*)」[Jansen 1988]などがあり、現在でもベンガル農村社会に対する一般的な見解となっている。さらに、コミラ・モデルの協同組合やユニオン評議会が実施した農村土木事業など⁸、これまで農村開発事業に投入された援助が貧者の手にほとんど届かないで、伝統的なリーダーなど一部の有力者に集中する結果となったことも、後にバングラデシュの伝統的な社会システムやリーダーシップが貧者を搾取していると結論づけられる一因となったといえよう。

欧米の社会科学の理論にそった確固たる「農村組織」が「発見」されなかったことや、伝統的なリーダーシップがとりしきっている農村社会に対する否定的な見解に加え、実際の農村開発事業で噴出したリーダーの不正などの「事実」によって、ドナーや農村開発関係者の間には、コミュニティや伝統的なリーダーシップを通してバングラデシュの農村開発を推進することに否定的な者が多い[BARD 1992]。

ベンガルの農村では、ポリバール(*paribar*)と呼ばれる家族(*family*)やカナ(*khana*)と呼ばれる生計を同一にする世帯(*household*)が、バリ(*bari*)と呼ばれる屋敷地共住集団(*household group*)を形成している。これらのバリが複数集まってパラ(*para*)と呼ばれる集落(*hamlet*)となり、いくつかのパラが集合してグラム(*gram*)と呼ばれる村落(*natural village*)を構成する。さらにグラムは植民地政府が導入したモウザ(*mouza*)と呼ばれる徴税村(*revenue village*)を構成し⁹、10から20のモウザはユニオン(*union*、行政村)を構成している。以上述べたどちらかといえば地縁的な農村に加え、グシュティ(*gusti*)と呼ばれる父系親族集団、モスクを共有するショマージュ(*sama*)、もめ事など地域内の調停や仲裁を行なうシャリッシュ(*salish*)などの社会的関係が互いに重層をなしている。

ベンガル農村には、マタボールと呼ばれる複数の伝統的なリーダーたちがインフォーマルなカウンスルを形成し、村内のもめ事の仲裁や近隣の村との話し合いなどを行ったり、小学校や道路建設など村内の公益に関してユニオン評議会など外部の機関との交渉窓口の役割を果たしている。そのうえ、貧困女性や貧しい家族などの生活をささえる相互扶助的な機能を保持するコミュニティが現在もある[安藤 1995]。

本来、農村地域社会(農村コミュニティ)は、富裕層や貧困層が混在して生活しており均一な社会構成になっていない。村のリーダーたちは、その多くが村内の富裕層に属しているが、村落の公益のために奔走したり、寡婦や貧困住民を庇護するようなインフォーマルな相互扶助のメカニズムを支えている。このような機能をコミュニティがもっている結果、貧者と富者が混在して村落に共住できるのである。一般にいわれているように富者が貧者を搾取するメカニズムが働いているだけなら、被搾取者である貧者が村落で生き残ることは不可能であつたろう。

複数のリーダーが構成する緩やかなカウンスルが村の出来事を取りしきっているバングラデシュの農村では、情報が一般の村人や他のリーダーたちの間に漏洩されることによって、衆人の関心を引き相互監視の機能が働いている。それによって一部のリーダーやカウンスルの不正や暴走が防がれており、このようにして伝統的なコミュニティのメカニズムが機能しているのである¹⁰。しかし、バングラデシュの農村開発や行政は、このような伝統的なリーダーシップのあり方やコミュニティの存在をこれまで否定的にとらえてきた。その背景として、前述したように、ベンガル農村の地域社会やリーダーシップのあり方が、植民地政府のヨーロッパ人支配層や欧米の社会科学の枠組みでは理解できなかったことがあげられよう。

2 バングラデシュの農村開発の特徴

英国植民地以来現在にいたるまで、バングラデシュではその時々政権党による政府が地方制度の改革や農村の開発を試みてきた(付録 I参照)。しかし、植民地支配から独立してすでに半世紀以上の時間が経過し、度重なる地方制度の改革にもかかわらず、植民地の制度的社会的な影響が強く残っている。それらの影響を払拭するためにも、農村の発展や国家制度としての行政

システムの改善が現在でもバングラデシュ政府の重要な課題の一つとなっている。

実際、過去約50年にわたって、援助開発資金によって数多くの農村開発が実施されてきた。これらの農村開発の特徴を以下のようにまとめることができよう(具体的な農村開発の変遷については、付録 I参照)。

(1) 植民地時代から繰り返し実施される農村開発

英国植民地時代の後半、ベンガル農村では小作人ばかりでなく地主にいたるまで農民の経済的状態が悪化した。その状況を改善するため農村の復興と開発が植民地政府の重要な課題の一つとなっていた。

1930年代以降、植民地政府の農村復興交付金を受け、ベンガルでは州政府がジュート栽培農民の救済や負債に苦しむ農民の経済状態の改善をはかった。一方、インド人官僚の有志や民族主義者は、伝統的なリーダーや農村コミュニティの参加を通して住民の自助努力を助長し、農村インフラの建設や伝統手工業の復興などによる農村復興を試みた。このように、ベンガルの農村開発は最初から政府とNGOsと分類できる人々によって開始されている。

1950年代に実施された農村農工業計画(V-AID)では、コミュニティ育成、婦人・青年の活動、農業や農村軽工業復興のための技術普及などさまざまなプログラムからなる農村開発が試みられた。このV-AIDは、隣国インドで先だって実施されていたコミュニティ開発をほぼそのまま導入したものであった。

1960年以降、国際的な援助資金を得て、社会インフラや農業基盤の整備など大規模な社会基盤整備事業、技術普及や研修とローンによる農業生産拡大による収入向上をめざした経済的事業、貧困軽減事業など多くの農村開発事業が、政府によって全国的に展開されている。

バングラデシュは独立後の混乱や洪水による飢餓を救済するために、国内外の多くのNGOsが活動した。これらの救援事業に起源をおくNGOsの多くが、1970年代後半、救援を行なうNGOsから開発を推進するNGOsに変貌し、特に貧困層に目標を定めたターゲット・グループ方式の農村開発を展開し、現在にいたっている(具体的には、付録 I参照)。

(2) 農村開発の受け皿(組織)とリーダーシップ

これまでバングラデシュで実施されてきた農村開発事業の「開発の受け皿」としての村落組織を分類すると、①協同組合、②村落地域社会(村落コミュニティ)¹⁾、③ターゲット・グループ、の3つに大別できる。

- ① 協同組合は、英国植民地時代後期に農民に対する農業ローンの貸付を目的に導入された。その後、コミラ・モデルやIRDP(BRDB)の協同組合にみられるように、食糧自給の達成や農民の経済状態の改善を目的に、新しい農業技術の普及や公的農業ロー

ンの受け皿として、政府の農村開発の重要な農村組織の一つとしてみなされた。しかし、任意に加盟した組合員が構成する協同組合は、農民や婦人、貧困層などの機能的な集団となる傾向をもち、その規約により組合員以外の村人が受益者となることが困難な組織構造となっている。そのうえ、政府系協同組合の加盟世帯の割合が農村全世帯の3割程度しかなく、農村住民をもれなくカバーする組織として限界があった。

- ② バングラデシュでは、これまで「V-AID計画」(本章33頁参照)と「自立村落政府」(本章34頁参照)において村落社会開発(community development)¹²による農村開発が試みられた。これらのコミュニティ開発は、村落の伝統的なリーダーシップを利用して、農村開発へ村人の自主的な参加をうながそうとしたものであった。V-AIDでは村落のリーダーたちによる村落評議会が、「自立村落政府」では「村長(むらおさ)」と村内の各機能集団の代表が構成する村落政府が、それぞれ設置された。村落コミュニティを地方行政と連携させ、村人の参加による計画と実施を通して村内のインフラ整備、公衆衛生や教育などの公共サービスの促進や農業生産の増産などめざそうというものであった。これらのコミュニティ開発の問題点として、ユニオン評議会など既存の組織や制度との連携が考慮されなかったこと、さらには、伝統的なリーダーシップや村落コミュニティを十分に配慮しないままに、村人になじみのない外来の組織形態を導入し、行政システムの受け皿として農村開発に取り込もうとしたことがあげられよう。いずれの事業も村人の参加が芳しくなかったという否定的な評価を受け、政権の交代という政治的な状況下実施途中で廃止された。

- ③ ターゲット・グループ・アプローチは、バングラデシュでは当初NGOsによって展開された。その後、「貧困撲滅」や「開発における女性」などの開発理念の登場とともに、徐々に政府系の農村開発組織にも採用されている。ターゲット・グループ・アプローチは、貧困層や女性に対して直接働きかけることによって、金持ちや男性による妨害や搾取をとりのぞき、より効果をあげようとするもので、収入向上のための職業訓練や資金貸付などの事業で効果をあげた。特に、貧困層が構成員となった小グループのマイクロ・クレジットと呼ばれる小規模金融では、協同組合に比較して極めて高い貸付金の返済率によって評価された。返済率が高い理由として、焦げ付きが発生するとグループの他の構成員に対して貸付が停止されるなど連帯責任が問われること、貸付事業の監督や活動の助言をするため多くのNGOs職員が配置され、きめ細かい管理体制が可能となっていることなどがあげられる。このような個人的な経済的プログラムで成果をあげているターゲット・グループ・アプローチも、公共サービスや社会インフラ整備など公益に関する事業では効果をあげにくいといわれる。

(3) 農村開発と行政との関連

農村開発には、農村住民の経済的社会的な生活水準の向上を直接めざすとともに、NBDsを充実し行政サービスを農村で展開しながら地方行政制度を整備し、国家としての体制を確立する目的があった。特に、植民地から独立したばかりの途上国政府にとって国家体制を確立することが重要な課題である[Mezirow 1963]。

その具体的な試みとして、1950年代のV-AID計画は、農業普及局などのNBDsを郡レベルに設置し、農村に農業技術を普及する計画であった。1960年代のコミラ・モデルによる農村開発は、郡研修開発センター(TTDC)が設置され、そこではNBDsの郡役所の役人が協同組合関係者やユニオン評議会関係者に技術や自治研修を行なった。1970年代に全国的に展開された地域開発型統合農村開発計画(IRDP)などの大規模農村開発プロジェクト¹³では、プロジェクト実施機関に加え、その支援のために普及サービスを担当する多くのNBDsが参加した。これらの背景には、農村開発を成功させるためには、その地域で行政サービスを日常的に展開しているNBDsの参加が重要であると認識されていたことがある¹⁴。これらの農村開発事業では、NBDsの参加を確実にするために、諮問委員会(advisory committee)を設け、参加各NBDs間の合意を得るとともに連絡調整を行なった。

バングラデシュでは農村開発におけるNBDsの役割の重要性が指摘され、たびたびその役割が試されてきた。しかし、期待された成果はあがっていないのが現状である。

(4) トップダウンによる事業の展開

バングラデシュでは、これまで実施された多くの農村開発プロジェクトやNBDsの既存の行政サービスでは、計画および実施の際ごく一部のプログラム¹⁵を除いて、農村の基本的な行政単位であるユニオンのユニオン評議会が迂回されている。そのため、村人のニーズや意向を農村開発事業や行政に反映するシステムがなく、外部からのトップダウンで実施される農村開発事業や行政サービスとなっている。そのうえ、V-AID計画の村落評議会やIRDPの協同組合などのように、新しく導入された農村開発組織は、ユニオン評議会との連絡調整がなされなかったばかりか、むしろ無視した活動を行なった。

そのうえ、ドナーなどの援助開発資金による農村開発は、現場の声よりもドナーの意向が強く反映され、結果機械的に計画されたプログラムとなる傾向がある。このように現場にほとんど関係のなく計画される事業は、トップダウンの手続きで推進されているのが現状である。

(5) 研修とローンに重点をおいたプログラムの展開

コミラ・モデルの創始者アクタル・ハミッド・カーンは、「適切な資金と技術・知識が必要な時期に用意されれば、農民たちは自らおかれた状況を改善できる」という考えに基づいて、プロジェクト・スタッフや役人を対象に徹底して行政研修を行なう一方、モデル農家や協同組合関係者、

ユニオン評議会関係者など農村開発の受益者を対象とする研修によって、知識や技術の向上を推進した。そして、組合員に貯金や出資金の積み立てを義務づけ自己資金の充実をはかるとともに、政府や銀行からの制度金融を導入し組合員へ貸し付け、事業資金とした[Khan 1983]。

その後、この研修と貸付(ローン)を中心とするプログラムは、BRACをはじめとするNGOsやグラミン銀行、さらにはBRDB系協同組合に代表される政府の農村開発事業の中心的なプログラムとして、バングラデシュの農村開発の現場で踏襲され、大規模に展開されている。

3 バングラデシュの農村開発における問題点の検討

バングラデシュの農村開発における問題点を、①村落と地方行政の接点としての地方制度ユニオン評議会、②村落組織としての協同組合、③普及および住民サービスとしての行政サービス、④村落と地方行政の連携、の4項目に分類し村落や村人の立場から検討する。

3.1 農村開発とユニオン評議会

現在、バングラデシュの地方制度において、行政府の出先がおかれる最下位の行政単位は、平均面積約300平方キロメートル、人口227,000人を数える郡(*thana*)である¹⁶。郡は、10から15のユニオンと呼ばれる行政村で構成されている。行政村ユニオンには一般には政府の出先機関がおかれることがないが、住民の公選で選出された議員が構成するユニオン評議会がおかれている。ユニオンは、20から30の村落(*gram*: 自然村)からなり、平均面積約30平方キロメートル、人口25,000人を数え、村人は歩いて1時間か1時間半でユニオンの一方の境界から他方の境界まで行き着くことができる。

3.1.1 ユニオンとユニオン評議会の変遷

ユニオンは、ベンガル農村の伝統に依拠した地方制度ではなく、英国植民地政府が農村統治のためにいわば機械的に導入した地方制度である¹⁷。このことは、植民地政府の委員会の報告書においても、ユニオンは人々の生活圏とは関係のないと指摘されている[Bengal District Administration Committee 1915]。

1870年、ベンガル村落警備区法(the Bengal Village *Chouwkidari* Act, VI, 1870)の公布によって、ベンガル農村は複数の村からなるユニット(チョウキダール・ユニオン)に分割された。それぞれのユニットでは、県行政官(*district magistrate*)が村人の中からパンチャート(*panchayet*)と呼ばれる複数のリーダーを任命し、彼らにチョウキダールと呼ばれる村雇いの村落警備員を雇用させた。チョウキダールは農村の治安維持や情報を収集し、パンチャートを介して警察署や県行政官にそれらの情報を報告した。パンチャートは、ユニット内の村々からチョウキダール税として一定の金額を

徴収し、チョウキダールたちの給料とした。

1885年に制定されたベンガル地方自治政府法(the Bengal Local Self-Government Act. III, 1885)では、農村を平均面積10-12平方キロメートルのユニオン(union)に区画し、6名から9名の公選された委員が構成するユニオン委員会(union committee)が導入された。この法律によって、ユニオン内の道路・水路の維持、公衆衛生、小学校や診療所の開設、飢饉救済など公益や公共サービスの充実ははかろうとするものであった。しかし、1904年当時、ベンガル州全域(現在のオリッサ、ビハール、西ベンガル州とシレットを除くバングラデシュを含んだ地域)で64のユニオン委員会が結成されていたが[Hunter 1954]、これらの委員会はベンガル地方自治政府法を受け新規に結成されたのではなく、すでに1885年以前各地の中心的な場所に結成されていた町委員会(town committee)がユニオン委員会に転換されたものであった¹⁸[Bengal District Administration Committee 1915]。この例でもわかるように、ユニオン委員会は実際には多くのところでほとんど機能していなかった。

1919年、ベンガル地方自治政府法(the Bengal Local Self-Government Act. V, 1919)が公布され地方自治制度が改正された。それまで別々に機能していたチョウキダール・パンチャートとユニオン委員会をユニオン評議員会(Union Board)として統合した¹⁹。ユニオン評議員会は、面積25-30平方キロメートル、人口6,000-8,000人、平均10村を管轄した。評議員は、投票人(一定額の地租を納税していた21歳以上の村人)による選挙で選出され、評議員会議長はこれら評議員の互選で選出されていた。その任務はユニオン委員会とほとんど変更はなかったが、植民地政府は評議員の中から2-3人を選んでユニオン裁判所(union bench and union court)を新しく設置させ、これにユニオン内の些細なもめ事などを調停させた。

チョウキダールなどの給料や評議員会の経費や事業費にあてるため、家屋に対する固定資産税、ユニオン裁判の罰金、料金などの徴収がユニオン評議員会に認められたが、ユニオン評議員会の財源のほとんどは県評議員会や中央政府からの補助金であった[Hart 1927]。

サークル・オフィサーと呼ばれる行政官が新たに設けられ²⁰、ユニオン評議員会と警察や上位の行政機関とを繋ぐ役割(link pin)を担った。ユニオン評議員会の出納簿、議事録、記録は、県令など政府の役人によって定期的な監査を受けた[Siddiqui ed. 1994]。

その後、評議員会議長や評議員の任期、選挙の規約に軽微な調整がたびたび行なわれた。ユニオン評議員会は、1920年頃から徐々に全国へ展開していったが、最終的に東西ベンガル全土にくまなくユニオン評議員会が組織されたのは、1870年にチョウキダール・ユニオン制が導入されてから60年以上を経た、1930年代の後半になっていた。この時期、ユニオン評議員会が果たしていた役割に関する詳細な資料はないが、協同組合へのローンの貸付や1930年代の農村復興プログラムに協力し、村人の参加を促進したユニオン評議員会が存在したことが伝えられている。これらの活動も制度的な裏付けがないまま、個々のユニオン評議員会の裁量で実施されていたにす

ぎない[Ishaque 1938]。

1942年、ベンガルの大飢饉の際に、ユニオンに飢饉委員会(union famine committee)が結成され基金の状況や被害を調査し政府への報告を行なった。

1959年、基本的民主主義規則(Basic Democracies Order, 1959)²¹が公布されユニオン評議員会はユニオン評議会(union council)に変更された。しかし、ユニオン評議会の任務に大きな変更はなかった。1962年、アメリカの援助小麦を財源とする農村土木事業²²がユニオン評議会を通して実施された。農村土木事業は、ユニオン制度が導入されて以来、ユニオン評議会がはじめて実施機関となって推進した大規模事業となった。

その後、政権の交代により、1976年と1983年に地方制度が改正されたが、ユニオン評議会に関する法令の改正箇所は、議員や議長の選出法と選挙区など制度上の変更限定され、その機能と役割言及する大きな変更はなかった。

以上のように、ユニオンは1870年にベンガル農村に導入されて以来、徐々にその役割や機能が拡充され、現在のユニオン評議会へと変貌を遂げている。1959年のアユブ政権の発足以降、政権を奪取した軍事政権が民政に移管する際に地方制度を改革してきた。しかし、これらの地方制度の改革は地方制度の改善をめざすというより、実際には新政権が地方制度を改革することによって農村の支配権の確立をめざしたものであった[佐藤 1990]。

3.1.2 ユニオン評議会の法制上の任務

ユニオン評議会は、住民の直接選挙で選出された議長と9人の議員で構成されている。現在(1995年)のユニオン評議会の構成と任務は、1983年に公布された89条からなる「ユニオン評議会に関する地方政府条例(the Local Government (Union Parishad) Ordinance, 1983)」で規定されている。ここでは、法律が定めるユニオン評議会の構成と任務を概観するが、ユニオン評議会の現状や実際の業務に関しては第3章において詳述する。

ユニオン評議会の議長と議員は、ユニオン内の選挙区に住むバングラデシュ国籍をもつ18歳以上の選挙人名簿に登録された住民の直接選挙で選出される(21条)。議長と議員は、就任する前に宣誓を行ない、総所有財産を公表しなければならない(9条、10条)。

議長の罷免(12条)、ユニオン評議会議事録や会計簿の報告(41条、47条、48条、49条)、ユニオン評議会の監督(60から65条)、などが県令(deputy commissioner; DC)や郡令(*thana nirbahi officer*; TNO)など政府の役人の管理下におかれる。

ユニオン評議会には、住民サービス機能(civic function、30条)、警察機能(31条)、徴税補助と政府への報告義務(32条)、開発機能(33条)などの任務がある。住民サービスは、犯罪防止と治安維持の補助、住民の経済的社会的な生活水準の向上、家族計画の推進、など38項目にわたっ

ている。警察機能としてユニオン評議会が雇用するチョウキダールには、21項目にわたる農村の治安維持の任務がある。ユニオン評議会議長には、政府の徴税役人の支援、開発事業の進展や農作物作柄の県令への報告、犯罪捜査と検挙の補助、ゼネストなどの出来事の関係機関への報告、政府や関係機関の公報の発行、行政機関役人の任務の補助と情報の提供など多くの義務がある。農業、工業などの勸業、コミュニティ開発等ユニオン開発促進の責任をユニオン評議会議長は負っている。さらに、32条第1項では、ユニオン評議会は行政役人の業務の遂行や行政情報を伝達するなど行政を補助しなければならない。

政府の要求に応じ、ユニオン開発事業の計画と実施を行なう(51条)。その際、ユニオン評議会は各種の委員会を結成し上記の任務を実施する(38条)、これらは会議の話し合いで決定される(37条)。

ユニオン評議会の年次会計報告書は評議会の事務所に掲示し、住民に公開する(48条)。ユニオン評議会議長をはじめとするユニオン評議会の任務に関連する者は、公僕として振る舞わなければならない(81条)。

上記の任務を遂行するために、ユニオン基金(union fund)の準備(43条)と、5項目にわたる財源徴収がユニオン評議会に認められている(53条)。

1976年の村落裁判所令(the Village Courts Ordinance, 1976)に基づいて、ユニオン評議会は農村の小さなめ事の仲裁や調停を行なう。

以上のように、ユニオン評議会は村人の直接選挙で選出された議員によって構成される議会であるが、法制上では、警察、徴税、裁判など政府の業務を補助する機関となっている。

3.1.3 ユニオン評議会の展望

これまで、ユニオン評議会に関する報告は数多くされてきたが²³、そのほとんどが議長をはじめとするユニオン評議会関係者の社会的経済的な背景や彼らが直面する問題、ユニオン選挙などについてである。その内容も、給与や手当が十分に支給されなかったり、警備員の制服が支給されないなどユニオン評議会の財政、歳入不足を恒常的な問題として指摘する他、農村土木事業(現在では食糧支給によるインフラ整備事業となっている)、ユニオン裁判所、チョウキダールによる犯罪捜査と警備などの報告となっている[Sato 1985]。

最近になって、①農村開発関連の事業やNBDsによる行政サービス、NGOsとの連携などで、ユニオン評議会の活動が必ずしも活発ではないとする報告[Hussain et al. 1996]や、②公選された村人の代表が構成する議会であるユニオン評議会を、形式的とはいえ住民の声を代表する組織であるとみなし、行政が行なう開発事業の立案や実施などに積極的に住民参加²⁴をうながす可能性を、組織的にも制度的にもユニオン評議会が備えていることが注目する研究[Aziz 1991]が行な

われている。

ユニオン評議会に関する法令は、参政権に関する規定を除いて、ユニオン評議会の業務上、村落または村人と具体的にどのように連携するのか、または、すべきなのか明確に示されていない。さらに、ユニオン評議会に関する数多い報告でも、住民参加や村人のニーズや意志をいかにユニオン評議会の決定に反映するか明確に述べているものはほとんどないのが現状である。

しかしながら、ユニオンは地方行政の末端である郡の下位に位置づけられ、個々の村人が容易にアクセスできる距離にある。また、ユニオン評議会には法制的に行政を補助する役割が与えられている。このように、農村開発を推進するうえで、ユニオン評議会には農村における村人と行政を連携させるリンク・ピンとしての役割を果たす可能性が、物理的にも制度的にも保証されている。

3.2 村落組織としてのバングラデシュの協同組合

すでに指摘したように、バングラデシュでは農村開発の受け皿となる村落組織は、協同組合、コミュニティ、ターゲット・グループの3つのタイプに分類できる。ここでは、政府の農村開発事業の農村組織として、現在も重要な位置にあると考えられる協同組合に焦点をあて概観する。

3.2.1 協同組合

協同組合は、「近代社会で市民が、生産や消費の分野で営利主義や中間利潤を極力排除して、相互扶助により自分たちの生活を防衛し意味あるものとするために形成する団体」である[見田他 1988]。「一人一人がみんなのために、みんなは一人一人のために」を協同組合運動の基本的理念として、組合員の経済的社会的向上を目的に組合員は協同で事業を展開しその利益を分かち合う。現在も、発展途上国の多くの地域では、貧困を軽減し自立的な経済向上をはかるための制度や組織として、協同組合方式をもとにした農村開発が推進されている²⁵。

バングラデシュでも、当初農民の経済向上をはかる組織として協同組合が導入された経緯がある。近年は、NGOsやインフォーマルな政府登録をしない協同組合が数多く結成され、貯蓄や貸付などの活動をしているが、農村開発公社(Bangladesh Rural Development Board; 以下 BRDB)傘下の政府系協同組合は政府の農村開発において現在も中心的な役割をもっている。

3.2.2 協同組合の導入

植民地政府が1904年と1912年の2度にわたって協同組合条例を公布したのを受け、ベンガル州をはじめとする英国インド植民地では、ヨーロッパの協同組合を手本とした協同組合運動が全国的に展開された。しかし、1914年に出された植民地政府の報告によると、インドでは協同組合が極めて多く結成されているが、その活動や内容は手本としたヨーロッパの協同組合に比較すると、

著しく劣っていた。その改善のために、①協同組合の組織や構造が確立されてから政府登録する、②村落(primary)－県(district)－中央(apex cooperative)の3層構造の協同組合とする、③ローンは組合員のみに貸し付ける、④村を単位とする協同組合とする、など4項目の提案がなされた。

1947年の統計では、東ベンガルに2万6千の協同組合が存在しており、その多くはヒンズー教徒が結成した貯蓄と貸付を行なう小規模な金融組合であった。その後、植民地からインドとパキスタンが分離独立した時、東ベンガル州に住むヒンズー教徒の大半がインドへ移動したため、帳簿上の存在となったこれらの協同組合は、協同組合銀行の破産と相成り活動を停止した。

(1) ユニオン多目的協同組合(Union Multi-purpose Cooperative Society; UMPCS)

1948年、パキスタン政府は、村に農民や漁民などの単産組合を結成させるとともに、ユニオン・レベルにユニオン多目的協同組合(以下 UMPCS)を設置した。UMPCSは政府の協同組合局(Department of Cooperatives)の管轄下におかれた。UMPCSは政府が決定する開発事業の受け皿として結成され、肥料や織物原糸など政府の管理物資の取り扱い権限を与えられた。これらの物資を入手する目的で多くの幽霊組合が結成されたため、当初登録された組合の四分の一が短期間に解散させられた²⁶。

UMPCSの結成と同じくして、協同組合に資金を準備する目的で、中央協同組合銀行が旧県毎に設置された²⁷。これらの中央協同組合銀行は、組合員の貯蓄を促進するのではなく、貸付の原資を政府銀行から借り入れ、それを組合員への貸付業務を行なった。1986年当時、UMPCSの組合員一人当たり平均貯蓄金額は14タカであった。UMPCSを通して貸し付けられたローンはほとんどが焦げ付き、ちなみに1979年から1985年までの返済率は30%、利子の滞納まで含むと5%の返済にとどまっていた²⁸。

1982年にBRDBが設置され、コミラ・モデルの協同組合が政府に承認されると、これらのUMPCSの多くが活動を休止していたこともあり、UMPCS傘下の多くの農民協同組合がBRDB協同組合に移行した²⁹。

以上のみたように、UMPCSは必ずしも成功してはいなかった。その理由として、①同一職種の人々が集められた組合員相互の信頼関係も乏しい大規模な人為的組織であり、外部の組合規則に規制されるなど、活発に活動するような組織構造ではなかった、②多額の外部の金融や資材の導入によりリーダーの不正が助長された、③自己資金の充実に目的として組合員が自主的に結成した貯蓄貸付組合ではなく、外部者の立案した開発計画による資金や物資の受け皿としての義務が付与された外部依存性の強い組織であった、などが考えられている[Maloney 1988]。

(2) 政府登録協同組合(BRDB Cooperative)

1991年現在、政府登録協同組合(以下BRDB協同組合)には、97,844の協同組合の336

万人が加盟し、積み立てられた出資金と貯金の総額は8,400万タカを越えている。

BRDB協同組合は、1959年にアクタル・ハミッド・カーンがコミラ県コトワリ郡で開始した農民協同組合(KSS)をもとに展開されたコミラ・モデルの協同組合に起源がある。

コミラ・モデルの協同組合は、高利貸しからの高利借入に苦しんでいた農民を組織化するとともに、彼らに事業資金と技術が適切かつ適時に与えられるならば、自力で経済的かつ社会的な向上が可能となり自作農が育成されるという、カーンの考えに基づいていた。村落(*gram*)に農民協同組合(*krishi samabaya samity*, KSS)が、郡レベルにコトワリ郡中央協同組合連合会(*Kotowari Thana Central Cooperatives Association*; KTCCA)が設置された二階層式の協同組合システムであった。組合員は、毎週定額の出資金と貯金を預金し、その一部はKTCCAに積み立てられた。KTCCAは、政府系銀行や政府の資金を借り入れ組合員へ融資したり、経済活動を行なった。その一環として、協同組合を通して灌漑設備、肥料などの農業資材を投入するとともに、組合員に対して研修を行なった。さらに、保健や家族計画、栄養などの社会開発プログラムも試みられた。

コミラ・モデルは1968年コミラ県全域のパイロット事業(*Comilla District Integrated Rural Development Programme*; CDIRDP)として拡大された。

1972年、政府はコミラ・モデルを新生バングラデシュの農村開発モデルとして採用するとともに、全国的事業として総合農村開発計画(*Integrated Rural Development Programme*; 以下 IRDP)の展開をはじめた。当初、IRDPでは中農と小農層を中心とする農民によって構成される農民協同組合が村落を単位に結成された。後に、欧米系の援助機関の助言を受け、貧困層農民組合(*Bittahin Samabaya Samity*, BSS)や女性貧困層組合(*Mohila Bittahin Samabaya Samity*, MBSS)が結成された。これら村落単位に組織された協同組合は、郡協同組合中央連合会(*Thana Central Cooperative Association*; TCCA)のもとに組織化された。

1982年、IRDPは改組され業務はBRDBに引き継がれたが、その内容に大きな変化はなかった。BRDB協同組合は、協同組合条例にしたがって政府組合局に登録され、政府の会計監査を受けたが、多くの郡協同組合中央連合会の運営はBRDBから派遣された役人たちが行なった³⁰。BRDB協同組合の目的は、組合員の出資金や貯金による貯蓄の推進、協同計画による農業生産増強であった。

組合員は加盟する組合に出資金と貯金を積み立てその記録を受け取った。これらは組合員の積立の一部がTCCAに積み立てられる他、政府系銀行へ組合名義で貯蓄されている。BRDB組合の貯蓄額は年々伸びているが、組合員一人当たりの平均貯蓄高はそれほど高くない。これは、多くのBRDB協同組合が貯蓄や自助努力による自立より、政府からのローンや投入資材を期待して運営しているからであろう。

BRDB協同組合には、これまで総額85億タカ以上の貸付がなされている。その約65%が農

業用短期融資である。貸付に対する返済率は61%であるが、長期にわたる返済の滞納が23%にのぼるといわれている[BRDB 1992]。年次報告として提出されるBRDBの会計報告は、単年度毎に計算されるため長期滞納者への貸付の帳簿上借り換えが多く行なわれ、実際の返済率は50%程度であろうと推測されている[Maloney 1988]。

上記のようなローン貸付に加えBRDB組合の重要な役割の一つに、高収量品種普及のための農業資材分配があった。特に、DTWとLLPなどの灌漑設備や肥料は、1980年代半ば民営化されるまで、1960年代のコミラ・モデルの協同組合、1970年代のIRDPの協同組合、そしてBRDB組合と、政府系の協同組合がほぼ独占する形で分配された。さらに、NBDsの普及サービスや技術普及に協同組合を連携させるため、郡の役人やTCCAが組合員に対する研修をこまめに実施してきた。近年では、このような生産増強や雇用確保による収入向上プログラムに加え、家族計画、保健、飲料水普及など社会開発プログラムが、組合を通して農村女性を対象に実施されるようになってきている。

コミラ・モデルやBRDB協同組合の組織化は、基本的には農村の伝統的なリーダーシップにゆだねられていた。個々の組合は、集落や村落を単位に大農を除いた中小農民によって組織される建前であった。しかし、実際には一部のリーダーによって組合が独占され、農村での組織率は30%内外にとどまっていた。

(3) その他の協同組合³¹

バングラデシュでは、NGOsや村人が自発的にショミティ(*samity*)と呼ばれるインフォーマルなグループを結成している。NGOsは、同じグループの構成員が互いに助け合い協力して困難に立ち向かう能力を高めようと、貧困層や女性を対象したグループ化を推進している。まず、グループ員は週一回程度の定期的な会合を開き問題を話し合う。識字や保健衛生・家族計画などの学習を通してグループ員の意識を高める。毎週、少額のお金を積み立ててグループの基金とし、貸付や事業資金として利用する。このように、意識化が十分達成されたグループに、外部の資金による乳牛や山羊の飼育、小規模商業活動などの生産活動が開始されている。その際、貸付事業では構成員に延滞に対する連帯責任を負わせたり、集金をNGOsの職員が毎週定期的に行なうなど、きめ細かい助言や監督が行なわれている。

一方、インフォーマルなショミティは、バザールの商人や学生、リキシャ引きなどが、親しい仲間を中心に集めた職能的、機能的なグループが多く、頼母子講的な性格を強くもつ。1980年代半ば、政府の協同組合やNGOsのショミティの活動に触発されて全国的に普及した。リーダーが個人的に仲間を集め講を開いたり、事業を営営することが多く、その裏ではグループ構成員の間の信頼関係が重要な役割を果たしている。

3.2.3 協同組合の特徴

協同組合を政府登録とする利点としては、①銀行などからの制度金融が利用しやすい、②組合の権威によって貸付金の返済を要求しやすくなる、③農業資材など政府補助物資の販売権を優先して受けられる、などがあげられる。一方、政府登録に批判的な村人たちは、①政府役人との交渉や手続きが面倒で時間がかかる、②政府の規則にそって組合が運営されるため、自分たち独自の考えや決定が反映されない、③役人への賄賂や贈り物を要求される、④政府の会計監査が行なわれるので、秘密や情報がすべての組合員に公開される、⑤政府登録しなくても組合経営はできる、などの理由をあげている[Malony et.al. 1988]100 頁。

パラという集落単位に結成されたNGOsやインフォーマルなショミティは、構成員数が10から20名と少なく、地域や経済社会的背景を同一とする構成となっているため、組合員の間には相互の信頼が強く働いている。一方、政府登録協同組合の多くは、構成員数が40人以上と大きく、複数のパラが集合した村落を単位に結成された人為的なグループとなっている。経済的な背景が異なる組合員の信頼関係が醸成されず、公的な組合規則で縛られた組織となっている。いずれにしろ、ショミティも政府登録協同組合も村落全体からみれば、限られた村人が構成する組織であり、大多数の村人はこれらの組織と関係のないところで日常生活をおくっている。

政府登録協同組合は、組織の結成を村の伝統的なリーダーシップにゆだねたが、結果として少数の活動的な農民がリーダーとなったため、そのリーダーを中心とした血縁や仲間で構成される傾向があった。TCCAには、個々の協同組合を監督する職員が配属されているが、個々の協同組合の定例会合へ出席は義務づけられず、一般組合員と接触し彼らの意識改革のために働きかけたり、研修を与える機会ほとんどない。インフォーマルなショミティでは、有力なリーダーが自分を信頼する仲間を集め機能的なグループを結成することが多い。一方、NGOsのショミティは、「民主的」に運営されるように可能な限り経済的に均質な構成員で組織化が推進されているうえ、NGOsの職員がショミティの定例会合に必ず出席することが義務づけられるなど、きめ細やかに世話がなされている。

政府登録協同組合は、①一般組合員に対する協同組合運動の意識教育がないまま登録され、②自己資金を積み立て自立的な運営をめざすことなく、制度金融や政府管理物資の専売権などの経済的プログラムが投入され、③外部の監督や指導もほとんどないためリーダーによる不正や汚職が発生した、といわれている。一方、NGOsのショミティは、グループ員の自立が目的とされるため、NGOs職員が定例会合の場で、経済・社会開発に関する意識教育を徹底している。その手続きが終わった後、はじめてショミティとして認められ、貯蓄の促進やローンの提供などの経済的プログラムが開始されている。

多目的協同組合やBRDB協同組合など政府登録協同組合は、政府の開発資源や行政サービスの分配や高収量品種の普及など食糧増産が目的であったため、政府は生産面に力点をおき展

開した。組合役員やリーダーへの研修はあったが、実際に組合運動への参加が期待された一般組合員の教育や意識改革など十分に行なわれなかった。NGOsのグループ構成員に対するきめの細かい世話は、これら政府登録協同組合の否定的な経験を参考にして実施されている。

3.2.4 協同組合の展望

以上、バングラデシュにおける協同組合の変遷をみると、政府の農村開発の受け皿として、収入向上や雇用機会の創出などの経済的プログラムを中心にこれまで組合運動は展開されてきた。しかし、現状は、このような政府登録協同組合が農村開発を推進する村落組織として、その役割を十分に果たしているとは言い難い。

金融や農業資材などの政府による補助の投入が、個々の協同組合の実状を注意深く検討しないで行なわれたため、それらの投入が組合員の意識を高揚させるためのインセンティブとならず、むしろリーダーの不正や汚職を増長させた結果となり、活動を休止した協同組合が多くある。村落(*gram*)の一部の村人が任意に加盟する協同組合は、その規約により原則として組合員以外へのサービス実施が禁止されている。このような組織形態をとっているため、村の公益や村人全体を対象とする社会開発プログラムを推進することが困難な構造である。

近年、家族計画や保健、識字などの社会開発プログラムを、協同組合を通して実施する試みが始まっている。一方、バングラデシュ農村では現在でも伝統的なコミュニティの慣習が機能していることが指摘されている。現在、経済面だけに限定することなく、村落の伝統的な機能や慣習を取り込みながら村落の全住民を対象として、公共サービスの受け皿となり、かつ公益や社会開発プログラムを推進し、村人のニーズに応え、開発活動へ村人のさらなる参加をうながす村落組織が必要とされている。そして、これらを実現し農村開発を推進する村落組織と変身できるかいなか、バングラデシュの協同組合に問われている。そのためにも、これまでと全く否定的な評価にさらされてきた村の伝統的なリーダーシップが果たしている役割が再考される必要がある。

3.3 農村開発と行政サービス

実際に行政サービスは広い分野にわたって実施されているが、ここでは農村開発に直接関連する、①道路、橋、市場などインフラ整備、②飲料水、電気、病院など公共サービス、③個人の経済活動を支える技術や知識などの普及サービス、に分類して行政サービスを考察する。

現行のバングラデシュの地方行政制度で各省庁の出先機関がおかれているのは、下位から郡(*thana*)—県(*district, zila*)—行政管区(*division*)となっている。その他、国の機関として、郡レベルに警察署を、県に裁判所を、徴税は郡に地租査定事務所と土地登記事務所を、ユニオンに徴税出先事務所を設置し農村統治が行なわれている。行政サービスは郡におかれた関連省庁の出先から、役人や普及職員が農村に展開している。これらは、中央から各省庁が個別にそれぞれの出

先を管轄する縦割りでトップ・ダウンの決定機構をとっている。

バングラデシュでは、このような縦割りのトップ・ダウンの決定システムがもっている弊害を指摘し、行政機構の改革や地方分権の必要性が度々訴えられてきた³²。

3.3.1 地方行政制度と行政サービスの変遷

英国植民地政府は、ムガル帝国の地方支配機構を取り入れ、当初地方行政の中心として県を設定しベンガル支配を行なった。行政官 (magistrate) と徴税官 (collector) の2人の役人を配属し県 (district) 行政を担当させたが、職権やリーダーシップの争いがたびたび発生し役所内部では支障が生じていた。1859年、これら2つの職種は県行政官 (district magistrate) 職に統合され、権限が集中された³³。

1792年、県の下位にタナ (thana) と呼ばれる警察行政単位が新設され、それぞれに警察署が設置された。1793年、永久地租査定 (Permanent Settlement Act) を公布した植民地政府は、ジョミンダール (地主) を通して農村支配を行なった³⁴。

19世紀後半になると、地方制度改革が実行され、新しい行政単位ユニオンが導入された。農村の治安維持やインフラ整備、飲料水・保健・初等教育など一部の公共サービスが、新しく導入されたユニオン委員会 (Union Committee) と呼ばれた地方自治政府制度を通して実施されたが³⁵、その財源のほとんどは政府の交付補助金であった。これらユニオン委員会は、副行政管区 (sub-division) の行政官 (sub-divisional officer; SDO) が管轄した。

1919年、いくつかの郡を集合した行政圏 (circle; 以下サークル) が設置され、副行政管区の下位にはじめてサークル・オフィサー (circle officer; CO) 職という行政役人が配属された³⁶。これ以降、郡に警察署と徴税関連の出先が常駐することになった。

1930年代、植民地政府による農村開発政策が開始されたが、それに加え東ベンガルのシラジゴンジャやブラモンバリアなどの県では、若手行政官によるコミュニティ開発による農村復興をめざす運動がおこった。しかし、これらの動きも行政機構や行政サービスを改革するにはいたらず、植民地時代の行政機構は東パキスタン (現在のバングラデシュ) として独立した後の1950年代までほとんど変更されず維持された。

1951年、東パキスタンではジョミンダール制が廃止され、その代わりにユニオン・レベルに地租やその他の税を徴収する徴税事務所 (Tahsil office) が設置された³⁷。1950年代、アメリカ合衆国の援助と助言を受け³⁸、郡レベルにNBDsの出先を設けるとともに、ユニオン農業助手 (union agricultural assistant: UAA) などの普及職員を配属して、農業普及、家畜普及など技術普及が農民相手に試みられた。V-AID計画では、農業普及など行政サービスを展開することで地方行政制度を充実させ、農村を含めて国家体制の確立をめざしていた [Mezirow 1963]。V-AID計画

や1960年代のコミラ・モデルなどの農村開発では、NBDsの行政サービスの展開と農民への研修を通して、技術の普及を模索した。

1960年代、「基本的民主主義」政策の公布により郡評議会が設けられると、郡評議会を構成する農業、保健など行政サービスを実施するNBDsが充実され、役人や普及職員などの公務員が郡レベルに配属された。これらのNBDs間の調整は、郡の主席役人であるサークル・オフィサーが行なうこととなった。当時、郡役所は、農村開発の一環として、協同組合の組合員を中心とした農民に対して、農業、家畜、漁業などの技術普及や研修を行なった。また、世界保健機構(WHO)や世界銀行(WB)などの援助を受け、マラリア撲滅計画(malaria eradication programme)や家族計画(family planning)などのプログラムが農村部で展開された³⁹。

その後、開発の重点が、経済プログラムに加え人間の基本的ニーズを達成するための社会開発プログラムに移ると、徐々に郡レベルのNBDsや行政サービスの内容が充実された。たとえば、外国からの助言や援助を受け、1970年代の半ばには、一次医療(primary health care; PHC)や家族計画(family planning; FP)などのプログラムが保健省(ministry of health; MOH)の事業として全国的に展開されるようになった。具体的には、郡の保健課と家族計画課が充実され、郡病院の建設や保健や家族計画の普及職員の配属が行なわれた。農業普及においても、農業普及区に農業普及員(block supervisor; BS)を配属し、農民に対する普及方法の変換がなされている⁴⁰。

1982年、地方制度の改革により地方分権が実行されると、農村開発の計画実施の決定権が県評議会から郡評議会に移譲された。その結果、郡レベルの開発関連のNBDsは郡評議会の管轄下におかれた⁴¹。行政サービスの実施権も郡評議会の管轄下におかれたが、NBDsの人員や業務内容は以前と変わりなくそれぞれが所属する中央省庁の管轄下におかれていた。同時に、郡裁判所が設置され司法の地方分権も試みられたが、1992年に廃止された。

バングラデシュでは、現在でも地方行政の中心は県におかれている。

3.3.2 行政サービスの特徴

バングラデシュの地方制度と行政サービスの特徴は、以下のようあげることができる。

(1) 植民地時代の地方制度を踏襲した、地方行政の中心としての県

NBDsの業務や事業計画、予算執行の責任は、各NBDsの県の出先に配属された役人の長に帰属している。県レベルで決定された事項は最終的に中央省庁で承認される。郡(タナ)におかれたNBDsの出先では、行政サービスや公共サービスを実際に農村で実施するが、各NBDsの県事務所の承認が必要である。実際の行政サービス普及は、郡のNBDsの出先から、役人や普及職員が個々の農民を対象に直接実施している。

1983年、地方分権政策によって県に帰属していた決定権の一部が郡レベルに移管されたが、

1991年、政権の交代によって再びすべての決定権が県に移管された。

(2) 地方行政の責任者として配属される行政官

行政管区、県、郡に、NBDsの事務所がおかれ、役人が配属されている。これらのNBDsの連絡や調整を行ない役所としての機能させるため、それぞれ行政管区長(*divisional commissioner*)、県令(*deputy commissioner: DC*)、郡令(*Thana Nirbahi Officer: TNO*)という行政官がおかれている。これらの行政官には、行政、司法、財政の責任者としての権限が与えられている⁴²。

(3) 公務員の間のはっきりした「身分差」

政府の公務員には、役人(*officer*)と事務職員(*clerk*)や現場普及職員(*field assistant*)などの一般職員があり、その間には歴然とした「身分差」がある。役人は中央政府によって採用される一方、現場で業務にあたる普及員や下級事務員は、それぞれが所属するNBDsの県の出先事務所で雇用されている。役人には、高等文官試験で選抜された高級官僚職(*civil service*)と一般役人があり、高級官僚は行政の中心としての政府を運営する役割を果たしている。

これらの高級官僚は、英国植民地政府下ではインド高等文官(*Indian Civil Service: ICS*)、東パキスタン時代はパキスタン高等文官(*Civil Service of Pakistan: CSP*)、現在はバングラデシュ高等文官(*Bangladesh Civil Service: BCS*)と呼ばれている。

植民地政府の初期に、高級官僚職に就いたのは英国人を主とするヨーロッパ人が多かった。これらヨーロッパ系役人は県令など上級職に配属され、現地インド人は下級役人としてヨーロッパ人の配下にあった。植民地政府も後期になると、英国本国で高等教育を受けたエリートのインド人が、これらの高級官僚職に就くことが多くなった。しかし、これらの現地人高級官僚と一般役人の間には歴然とした「身分差」が存在していた。

この公務員の「身分差」は、現在もバングラデシュ政府の間に存在している。例えていうなら、高等文官職官僚と一般役人、各NBDsの出先における役人と普及職員の間的身分差は決して小さくない。命令や指示系統は、常に上位から下位へ一方通行であり、下級職員の声を上級役人が聞き入れるというボトムアップのシステムはほとんどない。その背景には、公務員の歴然とした身分差があり、下級公務員は劣等であり、その意見など聞くに値しないという意識が、上級公務員の中になくはないといえないからである。

(4) 中央政府が決定する行政サービス

現在、実施されているほとんどの行政サービスのプログラムは、中央省庁が計画から実施までの決定に関与している。これらのプログラムの多くは、外国の援助機関やコンサルタントの助言によって計画され実施に移されている。手続きは、最初にパイロット・プロジェクトとして小規模に

実施され、その成果が評価されると政府によってNBDsのプログラムとして採用され、全国的に展開される。そのうえ、行政サービスの多くは、現在も外国からの援助を財源としている。

(5) 行政業務として歴史の浅い行政サービス

英国植民地時代の地方行政の中心は徴税と治安維持であった。前述したように徴税は県に、警察は郡に出先をおき農村統治を行なった。

パキスタンとして分離独立した後、V-AID計画のもとで村落開発ワーカー(V-AID worker)によるコミュニティ開発が行なわれた。それと並行して、郡レベルにNBDsによる行政サービスの導入が試みられた。当初の行政サービスは、農業普及員を配属し技術や生活指導を実施しようとしたものであった。コミラ・モデルの農村開発では、協同組合の組合員やユニオン評議会関係者を相手に郡レベルで研修を実施し、技術や知識の普及をはかった。最近では各NBDsが普及職員をユニオンや村落レベルに配属し、個々の村人を対象に普及を試みている。

(6) ユニオン評議会との限定された関連

インフラ整備や一部の公共サービスはユニオン評議会を通して実施されているが、行政普及サービスはユニオン評議会を迂回して郡のNBDsが直接実施している。これらの行政サービスの計画や財源は関連NBDsの手におかれている。

(7) 政治的な意図による度重なる地方制度改革

植民地から独立して以来、政権党の交代によってその都度地方制度が変更され、安定した地方制度として確立することがない。国家をつくりあげていくという長期的かつ継続性のある展望が、政権に就いたそれぞれの政権党には欠落していた。将来的な展望の無さは、目前的政治的な利益を目的に動くことになり、新しいシステムをじっくり手間と時間をかけて育成するにいたらなかった。政府行政が村落を地方制度の中に位置づけられなかったのは、為政者が村落の存在を把握できなかったのに加え、地方支配のシステムに取り込むためにじっくり時間をかけ、育成していくという地道な働きかけがなされてこなかったことにある。

3.3.3 行政サービスの展望

行政サービスに分類される事業の多くは、先進国といわれる諸国ではすでに民間部門に移管されているものが多い。しかし、未だ社会インフラや民間部門の整備が遅れているバングラデシュでは、広義の「農村開発」を推進するために行政と行政サービスが果たすべき役割を否定することはできない。発展途上国と呼ばれる国においても、すべての国民が、社会インフラや上水道・保健衛生・教育など人々の生活を支える公共サービスへ均等にアクセスできる機会が用意されるべきである。村人たちが、公平に用意された機会に対して自発的に行動し、活動に参加する中で自らを変

化させていくことによって、農村開発の目的が達成されやすくなることは自明である。村人のこのような発展行動への参加をうながすためにも、行政サービスには大きな役割が期待されている。

行政サービスが効果を上げその成功が約束されるためには、村人と行政の連携がうまく機能し、村人のニーズに一致しかつ村人の負担とならないような新しい知識や技術が提供されることが必要であろう。そのために、バングラデシュの行政サービスが村人にいかにアクセスしているかを再考し、そこにある問題を明確に把握し、解決法を具体的に示すことが重要となってくる。

3.4 村落と行政の連携

すでに指摘したように、バングラデシュの地方政府制度と地方行政制度において「村落」が明確に位置づけられたことは一度もなかった。伝統的な村落を対象として試みられたコミュニティ開発には、「V-AID計画」と「自立村落政府」の2例をあげることができる。しかし、これら2つの試みとも政府による成果や結果の評価がなされず途中で中断されている。ここでは、上記の2例を概観し、その特徴と問題点をまとめる。

(1) 農村農工業開発計画(Village Agricultural and Industrial Development: V-AID)

V-AID 計画の概要

1953年、アメリカ合衆国の経済的支援を受け、農村復興をめざして社会学者や経済学者を中心とする調査が行なわれた。その結果、すでにインドでは実施に移されていた地域社会開発型(community development、コミュニティ開発)農村開発事業の経験を取り入れたパイロット・プロジェクトが提案された。その後、1年以上の準備期間を経て、1955年農村農工業開発(以下、V-AID)計画として、その提案は東西パキスタンで実施に移された⁴³。

事業は、農業、保健・公衆衛生、コミュニティ活動施設の建設、教育、家計改善、手工芸、村落組織育成など7項目のプログラムで構成されていた。東西パキスタン全土に640のV-AID開発行政区(administrative units、以下開発行政区)⁴⁴が設けられ、四分の一の開発行政区で実施された。

それぞれの開発行政区には、開発官(Development Officer)⁴⁵、監督官(Supervisor)2名、社会教育官(Social Education Officer)男女各1名、成人識字教師(Adult Literacy Teacher)7名、村落普及員(V-AID worker)20名が配属された。開発行政区、県、行政管区、州、中央政府、それぞれのレベルに事業諮問委員会(advisory committee)が設置され、参加省庁の間の連絡と技術的な調整がはかられた。

村落組織として、村の伝統的リーダー(elders)たちが構成する「村人たちの意志を広範に代表する村落評議会(village council)」が村落(*gram*)毎に結成された。村落普及員の指導のもと、村落評議会は村内の開発事業を計画し、外部からの補助金額を含めて事業予算を見積もり、開発行政

区事業諮問委員会⁴⁶へ提出した。諮問委員会は、計画を技術的に検討したのち、財源補助を承認した。財源の補助を受けるためには、総事業費の50%を現金・労働・資材など何らかの形態で村人が負担することが条件とされた。事業は、村落評議会の責任で実施された。

V-AID 計画の特徴と問題点

V-AID計画は、村落社会の伝統的リーダーシップを利用して試みられたコミュニティ開発による農村復興事業であった。村落レベルで村人が様々な社会開発や農業生産の増強などを含む農村開発を行なうとともに、政府は普及行政を村落レベルまで展開することによって、新興独立国としての国家体制を確立しようという目的ももっていた[Mezirow 1963]。

しかしながら、省庁間の縄張り意識が表面化し、これによってNBDsの積極的な参加が妨げられることになったうえ、村落評議会と行政との連絡調整もうまくいかなかった⁴⁷。事業実施にあたって、ユニオン評議員会が直接携わることがなかったことにより、村落の境界を越えて実施しなければならなかったインフラ整備事業などは常に問題をかかえることとなった。このように、行政機関やユニオン評議員会との連絡調整がほとんど考慮されていなかった。計画では、伝統的な村落社会の参加を得て農村復興や農村開発を推進するコミュニティそのものを育成することがうたわれていたが、それを実現するための時間的余裕がなかったため、成果はほとんどあがらなかった。

村落評議会は、開発行政区の事業諮問委員会と連携し事業を推進した。村落委員会と事業諮問委員会との連絡調整は村落普及員が果たしたが、普及行政サービスを受け持つ予定であったNBDsは人材および財源ともに不足していたため、実際の普及活動を村落普及員がほとんど行なうことになり、NBDsを育成し国家体制を確立しようという目的の達成には遠く及ばなかった。

V-AID計画は、東パキスタンでは約3分の1の地域で実施されたが、政府による正式な評価もされないまま1961年突然に中止された。そのため、V-AID計画実施の中で得られた経験が、その後の農村開発の現場に生かされることはなかった。

(2) 自立村落政府運動(*Swanirvar Gram Sarkar*: SGS)

自立村落政府運動の概要

1980年3月24日公布の大統領令は、年末までに全国68,000の村落に村落政府の結成を指示した。1980年4月、それを受けBNPのジアウル・ラーマン政権は、地方政府法を修正し、村落(*gram*)毎に自立村落政府(*Swanirvar Gram Sarkar*: SGS)という住民自治制の導入をはかった。自立村落政府の構成は、村落集会で村民全員の合意を得て選出された村長(*gram prodhan*と呼ばれる)と、2名以上の女性を含み社会経済的に異なる背景をもつ11人の村人代表で構成された。

村長は事務官を兼任した。自立村落政府には、食糧増産、文盲撲滅、人口抑制、協同組合活動、治安維持などの任務が課せられたが、財源確保の方法が考慮されず、村人の自助努力を頼

りに計画運営されたため、住民参加は進まず活動は思うような結果をあげなかった。

村落自治政府は、政府が法制化して結成を試みたベンガル農村ではじめての村落自治組織であった。しかし、1982年政権交代によって中止されている。

自立村落政府運動の特徴と問題点

特徴は、第一に村落(*gram*)を単位に村落政府を結成し、村落の開発を村人の自助運動で推進しようとしたこと、第二にユニオン評議会を補助するものとして位置づけられたにもかかわらず[Molla 1992]、意識的にユニオン評議会の関係者を除いて構成されていたため、ユニオン評議会との連携は全くなされなかった、ことである。

村落政府は中央政府の管轄下におかれ、それぞれ所轄の郡のサークル・オフィサーが監督にあたったが、技術普及や行政サービスを受け持つNBDsが、実際に村落政府と協力したり連携したりしたかは不明である。

問題点としては、すでに村落の有力者であったユニオン評議会関係者に加え、新しく村落政府関係者を村内の有力者として創出したことによって、村内に派閥が結成され権力争いが激化したこと、NBDsとの関係が結ばれなかったことや政府からの補助金がほとんどなかったため、村人の自助努力で運営しなければならなかったことなどにより、この試みはほとんど機能することはなかった。そのうえ、全国への急激な面的拡大がはかられ、村落政府の意図するところがほとんど理解されないままに終わっている。

4 問題の所在

バングラデシュの状況は、英国植民地支配の影響をいまだに大きく残している。すでに明らかになったように、バングラデシュの農村は、英国植民地支配によって経済的社会的に健全な発展を妨げられた。独立後、半世紀以上経過した今日も、農村開発は国家の重要な政策である。

バングラデシュの歴史をひもとくと、多く途上国で農村開発が、単なる農村または農村住民の経済的な成長を目的としているのではなく、実は、農村社会の再生復興さらには国家体制の確立整備、つまり国家の基本である「国づくり」の過程であったことを理解できる。

バングラデシュでは、英国植民地時代末期に経済的環境が極めて悪化し農村は疲弊した。植民地政府は、これらの事態を打開するため、農村復興や農村開発に直接手を染めざるをえなかった。植民地支配が終焉を迎え東パキスタンとして独立した後も、急激な人口の増加や、農村と農業に極端の偏った社会経済構造などにより、農村住民たちがおかれた状況はさらに悪化することになった。そのため、1960年代以降も農村開発は国家の重要な政策の一つとして現在まで継続実施されている。

これまで実施された農村開発事業によって、農村インフラ整備や収入向上など一部の分野では、一定の成果が上がっていることを否定することはできない。しかし、現在も絶え間なく農村開発事業が実施され続けているように、当初から期待された農村開発の成果を達成できていないのも事実である。これらの農村開発事業が期待された成果を上げられない理由に、リーダーシップにみられるベンガル農村社会の特殊性、恒常的な財源不足、実状を無視したプログラムなど、これまで度々指摘されてきたことは多い。

中央と地方を問わず慢性的な財源不足は深刻であり、開発予算に占める援助の割合は常に高い。さらに、個々のプログラムが実状にあっているかなど、実際に農村開発をとりまく問題は広く根深い。しかし、本節では、農村開発の計画の立てられ方、事業の実施のされ方などの手続きと展開に焦点をあて、農村開発における問題の所在を明らかにする。

バングラデシュの農村開発は、

- ①縦割りの制度と組織によって農村開発が実施される、
- ②面的広がりや数的拡大をめざした事業が急激に展開される、
- ③村落や村落組織、既存の農村制度や組織の存在が無視される、
- ④将来的長期的な展望をもたない党派党略を優先した近視眼的政治的利益を追求する、
- ⑤事業では中間評価や最終評価など短期間の成果が評価され、人材育成など時間のかかるものに対する評価は低い、

などが指摘されよう。

以上の問題点が、実際に農村開発を進めるうえでどのようにマイナスとなるのかを考察する。

縦割りの組織構造が招いている弊害として、①それぞれのNBDsや農村開発事業機関が、互いに適切な連絡調整をしないまま事業が実施されるため、同じような概念や内容をもつプログラムが、農村開発の現場で全く関連なく別々に実施される、②異なった機関から提供されるサービスやプログラムが、後述するように住民個人個人を対象に投入されている、などが指摘できる。この結果、農村住民の間に混乱が生じ、伝統的な地域社会の一員として活動に参加するという意識が弱まっている。

バングラデシュでは農村開発の事業や地方制度改革などの政策の展開を、面的広がりや数的拡大を重要視するあまり、注意深く十分な準備をしないまま大規模に実施している。これらの農村開発事業では、プログラムに参加する住民の数や含まれる面積は大きい、実際には活動がほとんどないことなど珍しいことではない。たとえ、内容のよいプログラムが投入されるとして、そのプログラムが好成績をあげるか否かは、実際にプログラムを展開する人材や、有効に拡大するためのノウハウが蓄積されている必要がある。しかし、前述したように多くの農村開発がうまくいかなかった理

由の一つとして、ノウハウの蓄積が軽視されるか全く考慮されていないからであろう。

バングラデシュでは、伝統的なリーダーシップが卓越する地域社会に対して、援助機関や行政がリーダーによる開発の利益の独占や弱者の搾取などの否定的な見解をとっている。そのため、村落コミュニティなど農村の伝統的な組織は軽視され、協同組合やターゲット・グループなど、実際には村落社会のごく一部の住民が参加する機能的な集団が、農村開発のための「村落における組織」として位置づけられている。さらに、このような機能的なグループの多くは、ユニオン評議会や伝統的なリーダーシップの外に結成されたため、しばしば派閥や権力争いを村落社会に引き起こした。このような「新しい」農村開発組織が、伝統的な社会慣習が機能していた地域社会を統合するというより、むしろ分断するように機能した。このように、村落社会を相手にできなかった行政や農村開発プログラムが、個人を対象に展開されてきたのは容易に理解できる。行政など上部は縦割り構造で横の連絡調整がない、一方、下部はといえば住民個人個人を対象として事業が展開されている状況では、「地域の統合」という意識が住民の間に育まれることは難しい。

農村開発の実施や政府による地方制度の改正などの時に、政府や援助機関の関係者のほとんどが関心をもつのは、事業やプログラムが面的に広がりを見せることと数量的に拡大することである。国のあり方など基本となる長期的、将来的な展望には注意が払われることなく、事業やプログラムが展開されている。政権交代やドナーの援助政策が変更されると、事業は中断されることとなる。たとえよい計画が準備されるとしても、度重なる事業の変更や中断によって、事業を展開していくうえでかかすことのできない時間がかかり手間が必要な人材の育成などがないがしろとなり、農村開発が期待される成果をあげられないことが多い。

当初計画されたプログラムは、実施される過程で有効性が小さくなったり実状とあわないことが発生することがある。また、政府の主導する大規模な農村開発では中間評価や最終評価が実施され事業の進行状況や短期的な成果が調査される。しかしながら、それらの評価が適時フィードバックされ、プログラムの修正にいたることは極めて少ない。一度開始されたプログラムが途中で修正されたり、改善されることがほとんどない。これは、事業を現場で実施する担当者と事業を計画するプランナーの間の物理的な距離の開きに加え、迅速にフィードバックされるシステムがないためである。農村開発では、このように事業実施者とプランナーの間の乖離が大きな問題となっているのである。

以上述べてきたような問題を念頭にした農村開発の推進の仕方が提示されることが必要であり、バングラデシュでは待望されている。

- ¹ 英国本国の工場制綿織物工業を保護育成するため設けた関税障壁が、インドの手工業制綿織物工業が衰退していった原因の一つとなった。そのうえ、植民地政府は伝統的な綿織物技術の一掃をはかり、職人たちを徹底的に弾圧したといわれている。
- ² ジョミンダールは土地(ジョミ)の所有者(ダール)の意味をもつが、ムガル帝国はインド各地の大きささまざまな在来の支配者の総称として用いた。初期のジョミンダールはムガル帝国に屈服した小国の旧王や土豪・在地領主など旧支配層からなっていたが、ムガル帝国の支配が安定するにしたがってムガル官僚や商人などムガルに友好的な人々に置き換えられていった。
- ³ 土地に対する地租は、農地を実際に使用する農民に課するのではなく、農民の上に立つジョミンダールに課せられていた。ジョミンダールが政府に支払うべき地租額はその地代収入の十分の九とし、その額は以後永久に固定された(十一分の十とする説もある)。しかし、実際に賦課された地租は大規模な地所においてはジョミンダールの地裁総収入の70%内外、小地所ではそれをさらにかなり大幅に下回っていた[谷口 1993] 75 頁。
- ⁴ 農水、建設、運輸、郵政その他国家の開発・発展の実務を担当する省庁の部局を総称して NBDs(常に複数)という。
- ⁵ *Sabhas*(村落評議会)と *Gramain*(村の長老が構成する)の存在は紀元前 6 世紀まで確認されているが、パンチャート(*panchayats*)がインド全体にあったかどうかについては確認されていない(Hasan, 1985, はインダス文明の人々のあいだに限られているとしている)。北インド地方のパンチャートには、カーストや村落のもめ事だけを解決する目的で設けられているものもあるが、村落の自治機能をもついわゆる村落パンチャートは、治安維持と刑事民事双方の調停に責任をもつ。また、井戸の掘削や道路建設などの公共利益を増進する機能をもつところもある。規則として、パンチャートは上位カーストのリーダーや"むらおさ"などによって運営されている。以上のように、パンチャートには様々な機能がみられる。
- ⁶ 英国植民地時代のベンガル州政府の管轄下に、西ベンガルと東ベンガルに加え現在のビハール州(1764 年編入)、オリッサ州(1803 年編入)、アッサム州(1826 年編入)がおかれていた。これは、1912 年ビハールとオリッサがベンガル管区から分割されるまで継続された。
- ⁷ 実際には、1930 年代農村復興のために、インド人の若手官僚がユニオン評議員会を通して村人を動員し農村インフラ建設を行なったり、1950 年代 V-AID 計画の村落評議会や 1980 年ジアウル・ラーマン政権の自立村落政府など村落を単位にして、コミュニティや伝統的なリーダーシップを取り込んだ農村開発が試みられたことがあった。
- ⁸ 1960 年代に入り、コミラ・モデルによる農村開発や農村土木事業が、協同組合やユニオン評議会を通じて実施されると、多額の援助開発資金が伝統的リーダーを通じて投入された結果、伝統的なリーダーたちであった協同組合やユニオン評議会の関係者の多くが、横領など不正行為に手を染めたことが報告されている。
- ⁹ 1991 年の国勢調査では、全国に 59,798 モウザに対して 86,038 の村落が報告されている。
- ¹⁰ バングラデシュでは、バラといわれる集落単位でコミュニティが機能しており、インフォーマルなグループやターゲット・グループ・アプローチはこのコミュニティを背景に機能するように結成されている。
- ¹¹ コミュニティは、地域社会、共同社会、共同体などと訳される。前近代社会においては村落共同体のように、地域社会と共同社会は互いに密接に結びついたものであった。理念においては、商品経済や交通・通信の発達によって、共同性を失って地域社会としての色彩を強めている。しかし、バングラデシュの農村社会においては、現在も慣習や伝統などの社会的規範を共通とする人々が生活している。
本論では、コミュニティを地域社会と位置づけるが、そこでは人々が同じ地域に共住し、地域社会についての情報を常に共有している。そこは、住民が直接やりとりする社会で、「顔対顔(face to face)」の関係にあり、かつ地縁的であることが重要である。その規模は人口が、上限 1 千人程度、約 200 戸前後の集落となる[川喜田 1989]。今日の領域の拡大した社会でも、コミュニティは社会システムの基礎として重要な機能を果たしている
と筆者は考えている。
- ¹² バングラデシュのコミュニティ・デベロップメントは、外部の計画による大規模な経済開発などのプログラムや行政サービスの成果を確実なものとするため地域住民の参加を利用する傾向が大きかった。本来、コミュニティが保持していた機能の再生や発展などコミュニティそのものの発展をうながすことは考慮されてこなかった。本論で、コミュニティ開発という場合、コミュニティの機能を村人によって育成する過程を意図している。
- ¹³ これらの農村開発について詳しくは、本論文の付録 I を参照のこと。
- ¹⁴ バングラデシュの農村開発事業は、時限付きで雇用された農村開発プロジェクトの職員が運営し、それに公務員である関連 NBDs の役人や普及職員が参加している。そのため、通常業務をかかえる公務員のプロジェクトへの参加が悪いことや、参加 NBDs 間の連絡が不十分であることがしばしば指摘されている。そのため、これらの NBDs 間の連絡調整がうまくいかないが、事業の成果に直接影響する。
- ¹⁵ 1960 年代の農村土木事業(RWP)と近年の食糧支給型インフラ整備事業(FFW, Food for Works)では、地方主導による事業計画(local initiative scheme; LIS)という方針のもとに、ユニオン評議会が事業案を提案し NBDs が技術的な手助けをして、具体的に立案し事業の実施を行なった。しかし、実際にはユニオン評議会の議員が自分をとりまく一部の村人と取り計らい、これらの事業を行なっていることが一般に知られている。この

- ように、大多数の村人は事業の外におかれているのが実状である。
- ¹⁶ 郡は本来警察署がおかれる警察行政単位である。そのため、警察行政単位のタナは、全国で490を数える。しかし、地方行政単位の郡(これも同じくタナと呼ばれる)は全国に460設置されている。すなわち、30のタナは都市部(urban area)の警察署の単位であり、その行政は市役所(city Corporation か Municipality)が実施している。
- ¹⁷ ベンガル州政府は、1840年から1870年にかけて、ベンガル州全土の測量と地租査定を実施した。この測量は、タクバスト測量(Thakbast Survey)と呼ばれ、政府はジョミンダールの所有地を含む農村の状況をはじめて把握することになった。しかし、ベンガル農村の社会経済的な背景を考慮せず機械的にモウザ(徴税村)の境界が決定された。ユニオンは、このモウザを基準にして区画されていたため、当初から村人の日常生活に依拠しない人工的な単位であった[Sato 1985]。
- ¹⁸ コミラ、ブラモンバリア、チャンドプールの3県が分離する以前のティッペラ県においても、1904年当時ようやく5ユニオン委員会が結成されていたにすぎない[Khan 1977]コミラ・ガゼッティア。
- ¹⁹ 1914年の報告によれば、チョウキダリー制は全国的な展開がみられたが、ユニオン委員会の数は1904年64、1918年、1919年と全国的には多くの地域では未結成であった。このような未結成の地域では、曲がりなりにもジョミンダールかそれに代わる制度が機能していたと考えることができる。
- ²⁰ 植民地政府は、県の下位に副行政管区(sub-division)と呼ばれる行政単位を設け、行政役人(sub-divisional officer; SDO)を配属した。1920年代になると、副行政管区の下位に2-3の郡からなるサークル(circle)といわれる行政区画を設け、ユニオン評議員会の監督と管理を行なうサークル・オフィサー(circle officer: CO)と呼ばれる新しい役職を設けた。サークル・オフィサーは、副行政管区から下位に配属されたはじめての行政官であった。同じ地域の地租徴収を管轄するCO(Rev.)職も設置された。
- ²¹ 詳しくは本論文付録Iを参照。
- ²² 詳しくは本論文付録Iを参照。
- ²³ 1987年出版された「Local Government in Bangladesh -A Select Bibliography」でも、ユニオン評議会に関しては131の文献が列記されている。
- ²⁴ 「住民参加(participation)」による農村開発について、[Oakley et al. 1991]や[Wignaraja et al. 1991]など多くの文献が国際機関から発行されている。
- ²⁵ コミラ・モデルの協同組合をもとに IRDP 方式の協同組合が、1970年代からダッカ市に本部をおく国際機関 CIRDAP(Centre on Integrated Rural Development for Asia and the Pacific)を通して東南アジアや南アジアで展開されている。
- ²⁶ UMCPS には、植民地時代に登録され、実際には活動のない「幽霊」組合が多数移行したことが報告されている。これらは本文で述べているように、政府管理物資の取り扱い権限の取得を目的としていた。
- ²⁷ 1980年代後半には、中央協同組合銀行は64新県に開設されていたが、貸付の返済が低く経営が成り立たなかったため、現在はほとんど活動を中止している。
- ²⁸ 協同組合銀行の研究では、失敗の原因について、農村レベルの監視機能不足、他の目的へのローン資金の転用、ペーパー協同組合への貸付、組合資金の横領、貸付金の利用状況の未確認、とりわけ銀行の経営のまずさ、があげられている[Dey 1984]。
- ²⁹ 1980年代中頃まで3,100の織工組合が政府から織物原糸の供給を受け活動していたが、現在は活動を中止している。
- ³⁰ BRDB は農村開発官、副農村開発官、会計の3人を郡レベルに配属し、小切手の支払には、TCCAの組合長と農村開発官の署名が必要など、TCCAの運営と経営を行なっている。
- ³¹ これらの組織については、[Maloney 1988]を参照。
- ³² Ahmed T., Decentralization and the Local State under Peripheral Capitalism など、地方分権をあつかった研究は多数ある。
- ³³ 県行政官は、管轄県下の裁判、警察、徴税、などすべての権限を掌握した。この職は、その後も継続され、1959年県令(deputy commissioner: DC)に改称され、現在にいたっている。上級文官試験を通った行政職の役人が配属された。
- ³⁴ 詳しくは本論文付録Iを参照。
- ³⁵ 本文でいう当時の地方自治政府制度とは、ユニオン評議員会(union board)、県評議員会(district board)のことをさす。19世紀後半にはじめて導入されて以来現在にいたるまで、農村発展のためのインフラ整備や公共サービスなどに重要な役割が期待されている。
- ³⁶ サークル制度は、1911年試験的にいくつかの県で実施された。はじめは徴税のためのサークルとして導入されたので、歳入担当のサークル・オフィサーがおかれた。チョウキダリー制と関連して治安や行政を担当するサークル・オフィサーも配属された。サークル・オフィサー職は1980年代はじめまで、郡レベルの行政役人として継続された。
- ³⁷ ベンガル州では、地租はジョミンダールが小作人から徴収すべき地代総額に一定の比率を掛けて算定され、

ジョミダールから徴収した。20世紀に入ると、没落地代すら徴収することができなくなった地主があらわれ、政府が代わりに徴収することが多くなった。ジョミダール制の廃止が要求されたが、実際に廃止されるのは1951年になってからである。廃止と同時にユニオン・レベルに、トールダール(*tahsildar*)という徴税を行なう下級役人が配属され、地租や国有地のリース代金などを徴収した。

- ³⁸ パキスタン独立後、アメリカは中国やソ連を封じ込めるために南アジア諸国に多額の経済援助を実施した。それは、農村開発に始まり、5カ年計画にみられる国家開発計画、基本的民主主義政策や地方政府制度の改正など、今日のパキスタンの基礎を築き上げた。アメリカによる助言や援助は1969年突然中止されるまで約20年間継続した。
- ³⁹ 事業では、マラリア普及員、消毒係、家族計画普及員などの普及員が雇用され直接村人を相手に村落で活動した。
- ⁴⁰ 普及法は1980年代の「研修と訪問(training & visit: T&V)法」から1990年代の「農業支援サービス計画(agricultural support service programme: ASSP)法」へと変わっている(第5章を参照すること)。
- ⁴¹ この地方制度改革は、旧副行政管区を新県に、郡の名称をタナからウボジラ(*upazila*、副県の意味)に編成替えた。
- ⁴² 植民地政府は、当初、県に行政官(*magistrate*)と徴税官(*collector*)の2名の役人を配属した。後にこれら2つの機能をあわせもった県令(英領期は*magistrate*、東パキスタン時代にDCに変更)職に統合された。
- ⁴³ 1953年、フォード財団との契約で派遣されたハーバード大学からの外国人専門家を含んだコミュニティ開発を推進する国家計画局(National Planning Board: NPB)が設置された。委員会は、約2年間の調査検討の後国家開発計画を提案した。V-AID計画は、1955/56年から1959/60年までの5カ年計画として実施された[Mezirow 1963] 54頁。
- ⁴⁴ 開発行政区の規模は、約150村(人口約100,000人)を単位とした。
- ⁴⁵ 開発官は、中央または州政府の上級文官か技術職の役人が任命され、人事を含むV-AID計画雇用者を管轄するとともに、プログラムに参加する省庁の副行政管区または郡レベルで業務する技術職員(プログラムに関連した業務に限って)を管轄した。
- ⁴⁶ 開発行政区事業諮問委員会は、所轄の村落評議会に議長、事業関係者、技術関連かまたは行政機関の代表者で構成された。
- ⁴⁷ 1955年、教育省(Ministry of Education)が成人識字教育の所轄をV-AIDに移管した[Mezirow 1963] 67頁。しかし、それ以外は、各省庁の参加によってプログラムが実行された。農業省は、食糧自給達成など農業開発が大きな問題となっていたため、1952年、アメリカの助言によりユニオン・レベルに農業普及員(*Union Agriculture Assistant*)を配属して農業普及を開始した。そのため農業省は、V-AID計画外の地域で農業普及員の活動を強化したが、V-AID区域内では村落普及員と対立することが多かった[Khan 1983]。

第2章 参加型アクション・リサーチ手法による 農村開発実験の進め方

1 はじめに

既存の援助プロジェクトは活動の基本的枠組みが、それまでに実施されたさまざまな研究やそれと同様の目的・手法をもつ他の援助プロジェクトの経験に基づいて、実施前にすでに決められていることがほとんどで、現場ではその枠組みを実現することが目的とされることが多い。プロジェクトの現場でも、例えば技術的な「適正さ」に裏付けられたプログラムの枠組みであっても、実際にはスムーズに実行されないで、様々な問題が生じていることをしばしば耳にする。

その原因として、援助の現場における経済的な資源不足や、行政システムの不備などが指摘されているが、現場に関わる被援助側関係者(村人、被援助国の役人など)がプロジェクトの想定した枠組み通り働けなかったりなど、当初期待された成果をあげられないことが多くある。このような状況を打開するために求められるのは、まず「被援助側をよく知る」ことである。そして、援助の現場で「被援助側をよく知る」ための活動を補助する手段として、「参加型アクション・リサーチ(Participatory Action Research: PAR)」と呼ばれる方法がある。

本章では、JSRDEプロジェクトで採用された研究手法である「参加型」アクション・リサーチを定義し、その特徴について明らかにする。そして、実際に「参加型」アクション・リサーチ手法を用いて、農村開発の現場において問題の所在を明らかにするとともに、それぞれの地域で固有に根づいてきた在地の知恵や技術を同定し、かつそれを受けるかたちで農村開発プログラムを計画、提案した過程を、A村の農村開発実験を事例に試みていく。そして、最後に「参加型」アクション・リサーチを用いた研究手法の意義を考察する。

2 「参加型」アクション・リサーチ手法

参加型アクション・リサーチとは、研究の対象となる組織や地域社会に属する人間が、その組織や地域社会の問題を具体的に解決するために、研究者とともに、研究の計画づくりから最終的な結果の発表までのすべての過程に積極的に参加(participate)する研究法である。

この研究法が従来の一般的な研究法と異なっている点は、

- ① 研究活動を繰り返しながら具体的な問題の解決を目標としていること、
- ② 研究の対象者が共同研究者として研究活動に参加すること、

であるといわれている[清田 153頁]。

理論の確立をめざした従来の研究手法は、本や学術的な報告などを除いて何ものも生み出すことのない調査研究が主であった。そのため、理論と実践の間、あるいは研究室と現場の間に大きなギャップが存在していた。一方、アクション・リサーチ手法は、それらのギャップを埋めること、すなわち理論と実践を機能的かつ有機的に結合させることをねらって開発された調査研究方法である。それらは、実際に事業を展開するために必要なソーシャル・マネジメントの研究であり、多様性を示す社会的状況と働きかけの効果を比較しながら、実践につなげることをめざしている。

研究方法としてアクション・リサーチは、以下のように定義されている。

- ① 実践との結びつきをより強調した調査研究であり、データの収集、知識の蓄積のみならず実践的な問題解決、社会システムの変革をもその目的とする調査研究である。調査研究対象は個人、小グループの治療から組織の効率向上、より大きい社会の改革にまで及びうる(新社会学事典)。
- ② 社会的事態ないし集団をある目的に向かって秩序づけたり変革を試みたりするために、研究、実践、訓練の過程を相互補足的、相互循環的に体系づけた研究方法であり、実験を中心とする理論的な基礎研究とともに、現実社会に対する学問の適用性と実践性を重視するグループ・ダイナミックスの方法論の一つである(社会学事典)。

すなわち、アクション・リサーチは、研究者が現場で遭遇する具体的でかつ現実的な問題を解決することを研究活動の目標としている。通常の研究では計画・研究(調査)・分析の1サイクルで研究活動は終了するが、アクション・リサーチにおける研究活動は、計画・活動・観察・考察の1サイクルが終わっても、その結果に基づき、問題解決のために再度練り直し、次の研究サイクルに入っていくように、計画・実行・評価を繰り返しながら行なわれる。

アクション・リサーチは、上記のような研究サイクルを循環的に繰り返すため、一般に調査研究期間が長期となることが多い。研究者はその研究サイクルで生じた様々な問題とその解決過程を詳細に記載する。そして、研究を行なう研究者と研究の対象である組織や地域社会の関係者(実務・実践者)がお互いに共同し、影響を与えながら研究が進められる。一方、従来の研究では、研究活動の実施に際して研究者は外部者として中立的な立場をとり、研究の対象者が研究活動に主体的に関与したり参加することはなかった。

アクション・リサーチでは、研究の対象である組織や地域社会の内面をよく知っている者が、実務・実践者として研究の最初の設計段階から積極的に参加し、調査研究者と共同して分析、計画、研究活動の実践を行なう。研究者も外部者として中立的な立場で研究活動を行なうのではなく、研究の現場で実際の活動に能動的に参加している。研究の結果や成果も学術組織に報告されるだけでなく、研究に関連した人(研究対象者も含む)や地域社会に広く還元し、お互いの活動の資料とする。研究の成果をもとに、研究の対象である組織や地域社会の関係者(practitioner)に対する訓練と教育も実施される。

従来の研究法と参加型アクション・リサーチの比較を表2-1に提示している。

参加型アクション・リサーチは、以上述べてきた通常のアクション・リサーチの中の一形態であり、通常のアクション・リサーチが理論の開発(Development)という要素を重要な研究活動としていたが、参加型アクション・リサーチは問題解決のための方策をさぐり実行するという実際面に重点をおいている[清田：159頁]。研究の対象である組織や地域社会の関係者が共同研究者として研究に参加するという点により重点がおかれ、参加者がお互いを知り、お互いに学びあうことで、関係者の意識を啓蒙できる可能性がある。そして、援助の現場で参加型アクション・リサーチ手法が果たす最も重要な役割は、「被援助側をよく知る」活動や相手側の参加を促進することを可能にすることである。

参加型アクション・リサーチは、研究対象者が共同研究者として研究に参加し、研究者も研究対象者の中に参加していく。従来の研究法では、研究対象者は研究プロジェクトに入ることはなく、また、研究者は研究の客観性を保つため、研究対象の内部に立ち入ることはなかった。

表2-1 従来の研究法と「参加型」アクション・リサーチとの比較

指標	従来の研究法	参加型アクション・リサーチ
目標	学術的知識の進歩 活動の評価	具体的・実践的な知識の進歩 一問題の具体的な解決 組織の目標に寄与 活動能力の強化と構成員の権限強化 新しい知識を引き出す
研究方法	直線的(理論→結果) 標準的・一般的な方法 研究者が決定 再現性あり 実証的で演繹的	再起的・循環的(計画→実施→評価→…) 現場の状況に依拠した方法 研究者と研究対象者が共同で決定 再現性必ずしもない 解釈的で帰納的
研究期間	短期間のことあり	たいがい長期間
研究対象との関係	研究者が主体 研究者は現場に入らない	研究者と研究対象者が共同か、研究対象者が管理 研究者が現場に入る
研究課題	研究前に決定 研究者が決定 既知の科学的な理論の証明	現場の経験から決定 研究者と研究対象者が共同で決定 現場で問題解決
研究結果	行動とは結びつかない 学術論文として発表 再現性あり	組織を巻き込み変革に参加 一般大衆・学術関係者両方に報告 再現性必ずしもない

出所) M.A.Chesler, "Participatory Action Research with Self-Help Groups", American Journal of Community Psychology, Vol.19, No.5, 1991 より 清田一部改変。

従来の研究法では、研究現場に入る前に研究課題が決まっていることが多いが、参加型アクション・リサーチでは、現場の関係者とのインター・アクションを通して研究の中心課題が決定される。従来の研究法では、研究の成果が変革のための行動と直接結びつくことがあまりなかった。しかし、援助や開発研究の分野では、参加型アクション・リサーチを推進することによって、研究の成果が変革のための行動に直接結びついてゆく。

3 参加型アクション・リサーチによる農村開発実験の実施

農村開発は生身の人間がやる事業である。頭の中のお遊びではない。現実には「オンココレ・チョルベナ(計算通りにはいかない)」なのである。だから、また、やりがいがある。本節は、筆者のそんなホロ苦い経験とそれからの再出発の試み(参加型アクション・リサーチ)を述べたものである。

筆者は、コミラ県オストドナ村(以下A村)で農村開発事業を「実験的」に実施した。社会科学に実験は不可能であるように、農村開発にも実験はない。しかし、敢えて「実験」というのは、「失敗の可能性に怯むな」という理解を筆者がもっていたからである。だからといって、現実の農村で失敗が許されていい訳がない。それでも、筆者らは結果的に「失敗」を犯してしまったのである。

村での事業は1992年8月に始まり、①A村に協同組合が正式に発足し、集会場を建設する、②DTW導入のためのボーリング調査をしたにも関わらず、結果的に導入できなかったこと、③DTWの導入の「失敗」から村人の熱意の方向をかえるための野菜栽培普及、④ユニオン評議会をリンク・ピンとした行政サービスにおけるタナと村のリンクの試み、などのプログラムを試みた。

本節では、A村で試みた事業を1994年12月までに限定し、順を追って説明する。そして、参加型アクション・リサーチ手法を実際に用いる機会をえた筆者らの経験とそこから明らかになった展望をまとめてみたい。

3.1 村人のニーズへのアクセスの努力

3.1.1 全世帯加入型協同組合の成立

1992年8月、A村では、自然消滅の形になっていた組合が再建された。組合は、集落をベースとする全世帯加入型協同組合として試行された[河合・安藤 1990]。これは、バングラデシュ農村開発研究所(Bangladesh Academy for Rural Development: 以下BARD)がすでに導入を進めていた総合農村開発プログラム(Comprehensive Village Development Programme: 以下CVDP)型と呼ばれるものであった。しかし、政府に登録されるまでの間、仮の組合として「集落実行組合」が結成された。この組合の専務理事(マネージャー)を、JSRDEプロジェクトが雇用した。そのうえ、プロジェクトは調査補佐員を通じて組合に指導と助言を行なった。

JSRDEプロジェクトは、最初に組合の財産となる事務所を兼ねた「コミュニティー・センター」(集会場)の建設を提案した。

この目的のために、村では建設委員会を組織し、①集会場建設用の土地の寄贈、②木材(立木)の寄贈、③土掘り、材料運搬等の労力の無償提供を受けるために住民に協力を呼びかけた。グシュティ(*gusti*、父系血縁集団)の長が建設用の土地を快く寄贈したので、JSRDEプロジェクトがセメント、砂、煉瓦などの材料と煉瓦工、大工など職人の給与を補助し、集会場の建設が始まった。そして、村の集会場の必要性を感じていた住民たちが一丸となって協力し集会場を建設した。

特定の経済的階層だけを対象とせず、集落全体を取り込むことを前提に、週一度の定例集会を開催した。最初、村の発展にとって何が必要かという質問が集会の中心的な話題となった。それらの集会を通じて組合員の最大の要望が、深管井戸(*deep tube-well*: 以下DTW)の導入と電化にあることがわかった。電化によって、①精米所の建設、②家庭電化、③テレビの設置など複数のプログラムを組み合わせ村の発展を達成したいという要望をプロジェクトに伝えたのである。このように住民の要望を引き出したことで村人の参加意識が高まった。そして、同年(1992年)9月、約60世帯(A村全世帯の9割近く)の86名が加入する組合が結成されたのである。

一方、CVDP組合としての登録準備が進められた。なぜなら、政府登録のCVDP組合は政府補助金を支給される対象となり、DTWの導入が可能になるからである。しかし、組合の登録手続きを進めるうえで、次の問題が発生した。①CVDP組合の所轄官庁が通常の組合を管轄するバングラデシュ農村開発局(*Bangladesh Rural Development Board*: 以下BRDB)と異なっているので、簡単に登録できない。②隣村の既存組合の営業領域(*operational area*)にA村も含まれるため、既存の隣村組合がA村組合の結成に反対した。以上の問題を解決するため、組合は定款を作り替えたり、郡役所の農村開発官(*Thana Rural Development Officer*: タナのBRDBの責任者、以下TRDO)を招き隣村の組合を説得する努力を行なった。

その甲斐があって、A村の「集落実行組合」は、1993年7月CVDP組合として正式に登録されることになった。

3.1.2 深管井戸設置への組合のアクセス

A村では今でも、地表水と天水に頼った農業が行なわれている。それらは、アウス稲とアマン稲栽培を中心とする作付け体系である。これまで、A村の農民たちは地下水を灌漑用水として使う試みをしなかった。それは、パキスタン時代A村の西隣のペルール村でDTWを設置したことがあったが、その地下水の塩分濃度が高かったために稲が枯れてしまうという事態が発生したことを村人が記憶にとどめていたからである。それ以来、A村周辺では地下水を灌漑用水として利用しようと試みる者はいなかった。

CVDP組合を結成した後、組合員たちは組合事業の一つとしてDTWの設置を提案した。その提案を受けて、組合の専務理事であったアブール・ハシム氏、組合長モウラナ・アブ・タヘル氏、そしてヌルール・ホック氏の3名がDTWの設置を積極的に推進した。地下水に含まれる塩分を危惧する声に対して、アブール・ハシム氏は、地下水の水質検査をして灌漑用水として使用できるかどうか事前に調べれば、以前ペルール村で起きたような事態が起きないと、テスト・ボーリングの必要性を組合の集会で訴えた。

そうこうしているうちに、JSRDEプロジェクトの関係者がA村を訪問する機会があった。待ちかまえていた村人の間に、テスト・ボーリングの実施をJSRDEプロジェクトに求める声があがった。それに応じて、3カ所のテスト・ボーリング予定地が選定された。その後、1993年3月、JSRDEプロジェクトの財源でテスト・ボーリングが実施された。地下115～230メートルの層に灌漑に十分適する水脈があるというボーリングの結果が村に知らされると、村ではDTW設置の機運が一気に高まった。

さっそく、組合は、DTWの供給を行っていたバングラデシュ農業開発公社 (Bangladesh Agricultural Development Corporation: 以下BADC) に接触した。しかし、前年(1992年)7月に灌漑設備の政府補助金が打ち切られており、資材と工事費の合計約60万タカ全額を組合が自己負担しなければならないことが判明した。組合は緊急集会を召集した。その場でDTWの資材工事費総額の10%を組合が負担するから、残りの90%をJSRDEプロジェクトが負担すべきであると組合が独断で決定を下した。そしてプロジェクト側と詳細な打ち合わせもしないまま、組合は灌漑基金株の販売と資金調達をはじめたのである。それに応じて、外国の出稼ぎから帰国したばかりの組合員のアリ・アーメッド氏が5万タカを準備し、残り6,000タカは組合員に一口100タカの株を販売することによって合計56,000タカが積み立てられた。

その後、組合が立案したDTW灌漑計画が現実的であるかどうか調査するため、JSRDEプロジェクトの指示によってアブール・ハシム氏と調査補佐員が灌漑受益予定地とその土地所有者を調査し、実施可能な灌漑事業計画を準備した。

1993年9月、筆者がA村サイトの一員としてJSRDEプロジェクトに参加した時、同村では、前述のような経過をふまえ、DTWの設置をJSRDEプロジェクトの援助によって実現しようと組合が活発に動いていた。毎週土曜の夜に開催される定例集会では、DTWの設置が議題として取り上げられていた。その席では一部のリーダーたちは「JSRDEは調査を行っただけで村のために何もしていない」という非難を繰り返していた。

A村でのDTWによる灌漑が不可能ではないかと、筆者らは当初から考えていたので、JSRDEプロジェクトはDTW設置のための財源を準備していなかった。しかし組合があまりにも強くDTWを要求するので、それに屈した形で、組合が準備した灌漑事業計画の可能性やボルラ郡にある既存のDTW灌漑の現況をとりあえず調べることになった。

その結果、

- ① 村組合のDTW灌漑事業の計画受益面積約95エーカーは、ボルラ郡の既存DTWの平均灌漑面積50～70エーカーよりもかなり大きく、組合が予定するような収入とならない可能性が高い、
- ② DTWの揚水深は一般に50～100メートルであるが、A村のDTWは150メートル以上とかなり深いので、運転資金が大きくなることが予想される、
- ③ 同ユニオンでDTWの経営が行き詰まり設備を売りに出している例もあり、結成されて間もないA村組合にDTWの経営能力があるのか疑問である、
- ④ 稲作をとりまく状況が悪化しており²、運転資金が一般より高くなると予想されるA村でDTW灌漑の稲作がはたして成立するかという疑問がある、

など多くの問題が浮かんできた。

以上のような状況を考慮した結果、A村でDTW灌漑を導入することをJSRDEプロジェクトは積極的に推進しないという方針を打ちだした。しかし、村人のDTW設置に対する要求は根強かった。結局、上述した問題点を組合に納得させることができず、JSRDEプロジェクトがDTWの財源を外部に求めるということで組合の要求を一時的に外らす一方、DTW灌漑を導入しなくても可能な作物栽培に農民たちの関心を向ける努力を開始した。

3.1.3 野菜栽培の展示

DTW灌漑によらない作物栽培を計画するため、まず、A村における作付体系や作付け技術などの現状の見直しを行なった。

その結果、

- ① 村人の関心が低いいためか消極的な土地利用となっている。例えば、アマン稲の苗代として使う高位置の圃場を田植え後に利用しないまま休閑している、
- ② アウス稲やアマン稲の品種は晩稲が多く12月末まで圃場に稲が残るため、ラビ作物（乾季畑作物）の開始が遅れる。A村は雨季の降雨が多い年でも11月初旬にほとんどの水田でラビ作物の栽培が可能でなる、
- ③ 塩分が多いと信じられている表層地下水にそれほど塩分が多く含まれているとは感じられない。そのうえ、年間降水量が約2,000ミリメートルで、6～10月の4～5カ月の間30センチメートルほど湛水することから塩分の集積が大きな問題とならない、

などの見通しを得ることができた。

それで、次にあげるいくつかのプログラムを計画した。

- ① 休閑中の圃場を利用する早生野菜栽培、
- ② 晩稲の在来種に代え早稲品種を導入し土壌残留水分を利用する作物栽培、
- ③ 表層井戸水の少量補給灌漑による作物栽培、

などである。

さらに野菜普及の必要性と可能性について、村の若いリーダーや調査補佐員からの助言を元にして、デモンストレーションを兼ねた野菜栽培をアクション・プログラムとして実施することになった。組合のリーダーは最初から村人をプログラムに巻き込むことを主張したが、村人たちが失敗した場合を考慮し、野菜栽培を希望する村人が現れたらプロジェクトから種子を補助するということで納得させた。野菜栽培に対する組合の姿勢は消極的であったが、このプログラムを組合の集会で提案した時に、野菜畑を荒らす山羊の放し飼いを禁止する通知を村中に徹底することがこの時集会で決定されている。

その後9月に入り、収穫の半分を渡す条件で、組合リーダーから200平方メートルの圃場(苗代跡)を借り受けて準備をはじめた。圃場には雑草が青々と生えており、時々降る雨で土は重い。村人は一般に土壌水分が多い時耕作しないので、この時期、野良で働いている者は少ない。まず鋤で深さ4～5センチメートルほど耕起した。排水の方法を示すため、周囲と中央に深い排水溝を掘り、それに直角に浅い溝を11本掘り、計24の小区画を作った。

一方、集会所横の道路脇に約3.3平方メートルの苗床を準備した。周囲より高めにならした苗床に、キュウリ、トマト、ナス、かぼちゃなど果菜類を播種し、雨を防ぐ意味でプラスチックシートのトンネルで覆った。キュウリ、トマトの発芽は順調に進んだが、ナスの発芽状況は芳しくなかった。後になって、蟻がほとんどの種をどこかに運んでしまったためとわかり、殺虫剤を散布した後再び播種した。

同じ作物を2区画ずつに栽培し、一方は池の水をもう一方には塩分を含んだ井戸水を灌水し、作物の成長を観察した。極端な悪影響が出なければ、井戸水を使った少量補水による野菜栽培試験を試験圃場全体に広げる予定であった。10月の終わりに、カンコン、ちんげん菜、大根、エンドウなどを直播し、キュウリ、トマト、かぼちゃを定植した。ナスは苗の準備が遅れたため11月に入ってから定植した。

牛糞堆肥、TSP複合肥料、磷酸肥料に尿素を元肥として施肥した。中心となって作業した調査補佐員によると、これらはバングラデシュで野菜栽培に使う平均的な肥料であるが、今回は実験の意味もあって施肥量を平均より少し多めにしたということであった。

リーダーは、プロジェクトの借り上げた圃場の隣に、プロジェクトの作業を追いかけるように大根を播種した。その後、数人の村人が自ら大根を播種したため、A村の中心部は大根の葉で一時は緑

一色となった。当初、それほど興味を示さなかった村人の中から苗床の苗の成長につれて苗を入手したいという者が出はじめた。さらに、自分たちで種苗を都合したのであろう、小さな野菜畑が村のあちこちに目につくようになった。やがてスイカの収穫時になると、パイカリと呼ばれる仲買人がスイカ畑まで来て、買い占めていったなどのニュースも聞かれるようになった。

リーダーは野菜栽培にますます積極的になり、従来A村では12～3月に農地の休閑が目立っていたのを、今年は一カ所の休閑地もないように全ての土地に作物を植えようと組合に圧力をかけるまでになった。組合は、乾季の大豆栽培普及を集会で決定し、調査補佐員の助力を受けMCC (Mennonite Central Committee、キリスト教系NGOs)から種子を購入し、組合員に販売した。組合は250キログラムの大豆を購入して販売した結果、20数人の組合員が約6エーカーで大豆栽培を試みるようになった。野菜栽培から始まったこのプログラムは、思いがけず大豆栽培に展開することになったのである(大豆以外にも若干の耕地では小麦やマスタードなども栽培され、休閑地の減少に寄与している)。全村的な広がりを見せた大豆栽培であったが、やがて大豆の病害虫の被害が目立ちはじめ、農薬や肥料の投入についての専門的助言の必要性が生じてきた。

このプログラムは、農業普及局の農業普及員(Block Supervisor, Department of Agriculture Extension: 以下BS)と連携することなく開始したが、農業普及員の助言を求める声が村人の間にあがり、組合を通して農業普及員に接触することになった。その結果、この数年全く村に来ようとしなかった農業普及員が組合の度重なる要請で重い腰をあげ、2～3度村を訪問させることに成功した。しかし、村人が必要とする時に来ない農業普及員に対して村では失望の声があがった。これまで村人たちが関心をもたなかった行政サービスに対して、彼らが積極的に意識を向けはじめることとなったのである。

塩分を含んだ井戸水の作物への影響を調べようという試みは、例年より遅くまで残った雨のため灌水の回数が少なく、観察を続けることができなかった。そのため井戸水の作物に与える影響をある程度を知ってから導入することを考えていたペダルポンプは、可能性の是非を見極めることができないままに導入することを余儀なくされることになった。それぞれ一基ずつのペダル・ポンプを野菜展示圃場と新たに借りた低位置の圃場に設置した。前者ではトマト、ナス、キャベツ、玉ねぎ、葉鶏頭などの野菜を、後者ではじゃがいも、スイカに加えボロ稲を栽培した。収穫までにじゃがいもは2度、スイカは3度、トマト等の果菜類は週に2～3度畝間に灌水したが井戸水による収穫への悪影響はみられなかった。ボロ稲栽培は、圃場の土壌に砂が多かったため漏水が多く、ペダル・ポンプで度々給水することになったが、エーカーあたり40モン(約1.6トン)の籾が収穫された。これはバングラデシュにおける高収量品種のボロ稲平均収量29モン(1991年の統計から算出)をはるかに上回るものであった。少なくともこれまでのところペルール村のような塩害は出ておらず、ペダル・ポンプの導入が成功したことも手伝って、A村における小規模灌漑による野菜栽培の普及と定着の可能性を暗示する結果となった。

A村で実施した野菜栽培導入のアクション・プログラムは、必ずしも期待通りに進んだとは言えない。病虫害の被害を乗り越え順調に見えた大豆栽培も、2月から3月にかけて降った豪雨で冠水被害を受けたうえ降雹にみまわれ、ほとんどが全滅してしまった。結果的には失敗ともいえる村人の大豆栽培の試みであったが、その過程で村人が示した行政サービスへの働きかけや、自ら種苗を購入して栽培を試みたこの動きは、プロジェクトの意向とは別に、村人自身が自分たちのペースで野菜栽培という技術を彼らなりに受け入れようと努力した結果の現われといえる。村人のニーズへの真剣な働きかけの姿を、我々に見せてくれる結果となったのである。

3.2 農村開発への行政関与のあり方をめぐって

3.2.1 リンク・モデルの端緒

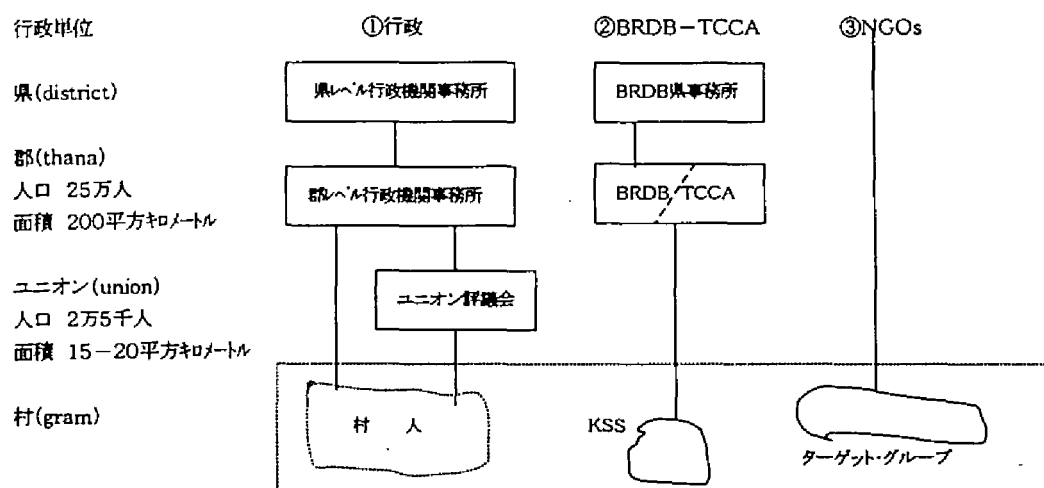
タナ(thana、タナとは本来警察署を意味しているが、現在のバングラデシュでは郡レベルの行政単位または郡役所を指す。以下タナはタナ役所を指す)³の下位には、ユニオン(union、行政村)と呼ばれる最小行政単位がおかれている。ユニオンは、バングラデシュ全国で4,401を数え、平均面積10-12平方キロメートル、人口25,000人をもつ。ユニオンには公選された議長(chairman)と議員(member)が構成するユニオン評議会(Union Parishad: UP)と呼ばれる議会がある(付録5-1参照)。ユニオン評議会は、人事や選挙、治安及び警察署への協力、歳入歳出業務などの業務の他、インフラ整備、保健、家族計画、教育、農業普及など福祉開発行政への支援や監督など、重要な業務を遂行すべきことが法で定められている[第1章参照]。

これまでバングラデシュで実施された農村開発事業の農村(村人)へ達する経路は、

- ① 行政のチャンネル、
- ② タナの郡中央協同組合連合会(Thana Central Cooperative Association: 以下TCCA)と村の農民組合(Krishak Samabaya Samity: 以下KSS)の2層構造をもつ組合組織のチャンネル、
- ③ NGOs(non governmental organizations)のチャンネル、

の3つに大きく分類できる(図2-1参照)。

①の行政のチャンネルでは、ユニオンに農村開発に従事する公務員が配属されていないため、タナの職員が直接農村で業務しているが、ユニオン評議会との連絡調整をほとんどしない。②の組合組織のチャンネルでは、TCCAからKSSに灌漑設備や農業ローンが直接割り当てられたが、地方行政システムと並存しつつも、行政そのものとの連携は弱かった⁴。③のNGOsは、農村に少人数のターゲット・グループを組織し、収入増加、生活改善、識字教育、家族計画などの活動を展開するが⁵、地域が限定され全国的な展開がない、などの問題を指摘できる[海田 1991]。



出所) 筆者作成

図2-1 農村開発の3つのチャンネル

以上述べた3つのチャンネルを通して推進された農村開発プログラムは、いずれの場合も末端行政区ユニオンを飛び越した形で実施されており、ユニオンになんら重要な役割を与えていなかったのが実状である[矢嶋 1994]。現在の地方行政のシステムが、ユニオンの機能を引き出すようにはできていないのである。しかし、本来、村人にとって最も身近な「行政」であるユニオンが、「農村開発」において重要な機能を発揮できる可能性は高い。そのため最も簡単なシステムとして、これまでユニオンを素通りしていたタナの情報や行政サービスをユニオンで一度受けとめ、確実に村まで伝える行政上のリンク・システムを考えることができた。これらのことを端緒として、ユニオンをリンク・ピンとする「タナと村とのリンク」をめざすアクション・プログラムが考え出された。

アクション・プログラムを実施するに先だって、地方行政における行政サービスと行政からの情報伝達の実態を調査した結果、

- ① ユニオン評議会と行政の連携がない、
- ② タナのNBDs間の調整がされないまま個々のサービスが行なわれるため、少ない資源がさらに村人の目に留まらなくなっている、
- ③ 行政職員の業務の対象や範囲が職員個々の裁量にまかされている、
- ④ 情報及び行政サービスの受け皿の単位として村が行政に認識されず、その結果、個人を対象にこれらのサービスが行なわれている、

- ⑤ 農村の状況を見越したトップダウン方式でプログラムが計画され、現場のNBDs職員も常に受け身となっている、

などの問題点が浮き彫りになった。

このような問題点をふまえ、JSRDEプロジェクトA村サイトの南ポイヤルガッチ (*Payalgacha*) ユニオンで、A村をターゲットとした「村とタナ」のリンク・モデルを考え、実施することにした。モデルの具体化の第一歩は、ユニオン評議会に各NBDs (Nation Building Departments、行政機関、本稿でNBDsという場合には特にタナの開発関連の部局を指す) 職員が集まるユニオン連絡会議 (Union Coordination Meeting: UCM) を発足させ、そこを中心として村への行政サービスと情報の伝達システムを作ることであった。これまで行政からの働きかけがきわめて少なかったA村で、定期的に情報を流すことによって、村人たちが行政と自分たちの関係を認識し、互いに補完しながら発展をめざすという姿勢が生まれてくるだろうと期待したのであった。

ユニオン連絡会議の実際については後に述べるが、その前に、タナの調査で知り合ったボルラ郡の保健家族計画官 (*Thana Health & Family Planning Officer*) Z氏について述べてみよう。彼の考え方や仕事の進め方が、筆者らにとって「リンク・モデル」を考えるうえで大いに参考になったからである。

3.2.2 保健家族計画官Z氏の試み

Z氏は1980年頃ラッシャヒ県で実施された日本の援助による保健衛生プロジェクトに参加し、その後チッタゴン山間部の勤務を経て、ボルラ郡には1991年転勤になったという。ボルラ郡は全国で16指定された保健モデル郡の一つで、保健家族計画関連の行政サービス活動はかなり盛んである。

はじめて氏の職場を訪問した時、病院の内外にスピーカーを通して放送が流されていた。よく聞いてみると、子供の栄養に気をつけなさい、清潔にしなさい、など衛生教育らしい。氏と話しが進むうちに、村人への情報伝達の方法が話題になった。氏は定期的に耳から伝えるのがよいとの持論を展開し、200タカ程度で買えるFMラジオを村のすべての家に配り、毎日保健衛生プログラムを流すのがよいと述べた。病院の放送も氏の試みの一つで、ユニセフから資金を得て自分でテープに吹き込み流していると話してくれた。また、ボルラ郡では保健官事務所と家族計画官事務所合同でEPI (Expanded Programme of Immunization) プログラムを推進するために、氏は3ヶ月ごとの業務スケジュールを立てさせていた⁶。

さらに、栄養教育プログラムを熱心に進めており、世界保健機構 (World Health Organization: WHO) から資金援助を得て郡内のすべての高等学校10校で野菜栽培展示農園プログラムを計画している。これは各学校に教員、生徒、郡令 (*Thana Nirbahi Officer*: 以下TNO)、保健家族計画官、農業官 (*Thana Agriculture Officer*: TAO) などからなる委員会を結成し、野菜摂取によ

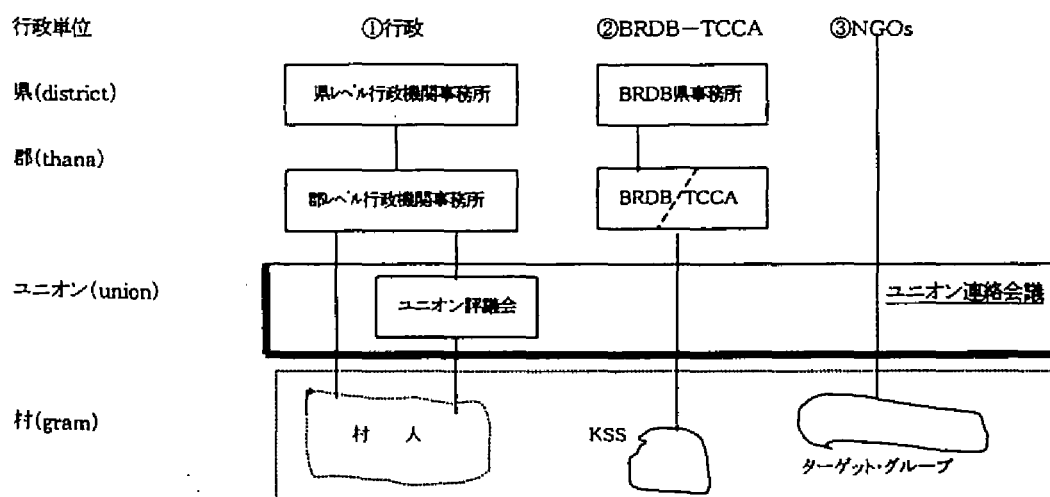
る栄養改善を教育し、普及させることをねらったものである。1993年12月、すでに3校で開始したとのことであった。

そのうえ、NBDsの村レベルの職員、例えば農業普及員などが農家を訪問する際、栄養に関する話題を村人に必ず伝えさせるプログラムを計画していた。このプログラムを実施するためにはタナ他の事務所との調整を必要とすることから、TNO以下NBDsの責任者や地区選出の国会議員にプログラムの趣旨を徹底させて実施する必要があると述べていた。著者は同氏と協力して関連プログラムをやろうと話を進めたが、実施に移す前に同氏が他郡へ転勤となり実現することはなかった。

3.2.3 リンク・モデルの実験に向けて

タナと村のリンクは、村人を行政サービスにアクセスさせるだけが目的ではない。最終的には、NBDs間の業務・情報・計画における連絡調整機能の発現、既存の制度の情報や行政サービスのシステム化、農村におけるNBDs業務の監視システムの確立など、行政の活性化をも目的としたものである。一方、A村では普及型行政サービスを対象として、情報の受け皿及び伝達システムの確立を目的としたプログラムを行なった(図2-2参照)。

プログラムではユニオン連絡会議とA村連絡会議(Austlodona Village Coordination Meeting)の2つを計画した。前者はタナからユニオンを素通りして直接農村に出かけていたNBDs職員に、ユニオンで報告させるための会議であり、後者はこれまでNBDs職員によってもたらされていたタナからの行政サービスや情報を村のマタボールに個人的に伝えていたのを中止し、より多くの村人たちに公開された場で知らせるための会議である。



出所) 筆者作成

図2-2 リンク・連絡会議の範囲

表2-2 南ポイヤルガッチャ・ユニオンにおけるNBDsスタッフの一覧

番号	職名	性別	所属	職域	生活場所	学歴	UCM	VCM
1	農業普及員	男	農業	区	Pユニオン	S.S.C.	○	○
2	同	男	同	同	同	同	○	
3	同	男	同	同	同	同		
4	副保健監視員	男	保健	1ユニオン	隣郡	H.S.C.	○	
5	保健助手	男	同	区	同	同		○
6	同	男	同	同	同	同		
7	同	男	同	同	同	S.S.C.		
8	家族計画監視員	男	家族計画	1ユニオン	Pユニオン	B.Sc.	○	
9	家族福祉訪問員	女	同	2ユニオン	同	S.S.C.	○	
10	家族福祉助手	女	同	数村	同	同		○
11	同	女	同	同	同	同		
12	同	女	同	同	同	同		
13	同	女	同	同	同	同		
14	同	女	同	同	同	同		
15	社会福祉員	男	社会福祉	数ユニオン	B郡	BA	○	○
16	副教育官	男	教育	同	同	同	○	
17	副漁業官	男	漁業	同	同	H.S.C.	○	○
18	協同組合監視員	男	TCCA	同	同	同	○	○
19	家畜人工繁殖普及員	男	家畜	同	Pユニオン	同	○	
20	家畜普及員	男	家畜	同	B郡	同	○	○
21	副協同組合官	男	協同組合	全タナ	同	B.Com		
22	VDPユニオンリーダー	男	農村防衛隊	1ユニオン	Pユニオン	クラス8	○	○
23	同	女	同	同	同	同	○	○

出所) 聞き取りから筆者作成

UCM: ユニオン連絡会議、VCM: 村落連絡会議、S.S.C.: 中学校終了、H.S.C.: 高等学校終了

B: 学士、○: 連絡会議参加者

モデルでは現実的に実施可能なものとするため、

- ① 既存の行政組織と人員をそのまま取り込み、通常業務以外の新しい業務を加えない、
- ② ユニオンを担当するNBDs職員23名のうち、ユニオン連絡会議は当ユニオン全域を担当する12名、A村連絡会議は第1選挙区(ward、以下ワード)担当の9名を対象とする(表2-2参照)、
- ③ 村の情報伝達に掲示板と回覧板を用いる一方、村を7つのグループに分け各1名の情報通知者が全世帯に知らせる、
- ④ 村内の情報通知活動に手当を支給せず、全て村側の責任で遂行する、
- ⑤ 「リンク」の中心的な役割はタナのBRDBが担い、NBDs間の連絡を行なう、

ことを基本とした。

さらに実際の運営においては、リンク・モデルの実験が一年以上進んで実施されていたJSRDEタンガイル・サイトの経験も参考とした[Ando 1994]。

プログラムの実施に先だちタナをたびたび訪問し各NBDs責任者にリンク・プログラムとその必要性を説明し、彼らの理解と協力を求めた。TNOはリンクについて、「毎月一度、ボルラ郡ではタナ開発調整委員会(Thana Development Coordination Committee: TDCC)を開いている。そこにユニオン評議会議長がメンバーとして出席しているのでユニオン評議会とすでにリンクができている」との認識を示したが、「ユニオン評議会から村」または「タナから村」には明確なリンクが存在しないという現状について否定しなかった。また、NBDsの責任者たちの話から、農村で業務している職員の行動がタナでは把握されていない事実も明らかになった。

1994年9月、リンク・モデルの具体化をめざして実質的な活動が始まった。JSRDEプロジェクトのバングラデシュ側実施機関であるBARD、BRDBの関係者ととともに正式にTNOを訪ね、協力を求めた。これに応える形でTNOが、郡建設官(Thana Engineer: TE)、漁業官(Thana Fishery Officer: TFO)、副農業官(Thana Asstt. Agricultural Officer: TAAO)、副教育官(Thana Asstt. Education Officer: TAEO)、畜産普及員(Veterinary Field Assistant: VFA)、農業普及員、TRDOなどのNBD関係者を同行させ、A村の集会に出席した。その後、タナのNBDs責任者と個々に接触し協力を依頼した結果、彼らは村で業務する職員に協力させることを同意した。ユニオン評議会議長も全面的な協力を約束した。

以上の下準備のもとで、ユニオン連絡会議の開催に向けてのオリエンテーション、村の情報通知者の選定、事務的手続きなどを進めていった。NBDsの当該ユニオン担当者はタナのBRDB事務所で、議長、議員、セクレタリー等ユニオン評議会関係者はユニオン評議会事務所で、それぞれオリエンテーションを行なった。その席上、NBDsの担当者に、ユニオン連絡会議で業務報告と活動予定を発表することと定期的な日誌付けを指示した。

A村で組合運営委員会の臨時会議を開き、全世帯をもれなくカバーするように事前に決定しておいた7つのグループから、それぞれ1名ずつの情報通知者を選定した。その結果、中流以上に属する者5人、土地無しの日雇い者2人を情報通知者として選んだ。そして最後に、TRDOと副農村開発官(Thana Asstt. Rural Development Officer: 以下ARDO)が連絡会議実施の担当者となり、NBDs関係者に会議の開催通知を発送して準備を終えた。

第1回ユニオン連絡会議には、副教育官と畜産品種改良普及員(Field Assistant Artificial Insemination: FAAI)が欠席した。しかし、それ以外の農業普及員、副漁業官、VFA、保健補助監視員、保健補助員、家族福祉補助員2名、TCCAの巡回監視員、公衆衛生局技術員、社会福祉指導員、村落防衛隊(VDP)ユニオン・リーダー男女各1名の計14名のNBDsユニオン担当者が出席した(表. 3-1参照)。BRDBからはTRDOとARDOが、ユニオン評議会からは議長、第1ワードのユニオン評議会男性議員2名と女性議員1名、セクレタリー、警備員などが出席した。

会議はユニオン評議会事務所で開催され、TRDOが司会者となって進行した。各NBDsの職員が1人ずつ一般業務や事業を紹介した後、次週の予定を発表する段になり、農業普及員と畜産普

及員(予防接種)がA村訪問の予定だけを報告した。すかさず、ユニオン連絡会議での報告事項はワード及びユニオン内の話題も報告するようにとプロジェクトの関係者が助言した。出席していたNBDsの職員の報告が一通り終わった後、出席者が発言する時間が設けられた。A村選出のユニオン評議会議員が、「A村を訪問する予定を前もって知ることができれば、村に伝えることができ大変都合がよい。このような知らせがあれば必ず村に伝える」と歓迎の発言をした。ターゲット・グループを対象に仕事をする社会福祉指導員が、自分の担当外の村で活動できないという旨の疑問を示した。これに対して、それぞれの責任者の同意を全てとってあること、ユニオン連絡会議の目的が情報を公開することにあることを、プロジェクトが説明した。会議の締めくくりに、ユニオン評議会議長がユニオン連絡会議の開催を歓迎する旨を述べた。

3.2.4 歩きだした「リンク・モデル」の経験から

A村の「タナと村のリンク」プログラムは、ようやく始まったばかりである。タナの責任者との打ち合わせの中から得られた感触では、ユニオン・レベルの職員の参加は問題がないと思われた。しかし、上司の承認がないと誤解してある職員が会議に参加しなかったなど、まだまだ「よちよち歩き」の段階である。

しかし、短い経験であったが、農村におけるNBDsの行政サービスや日常業務がシステム化されていないため、行政から村へのアクセスが、職員個人の資質に依存していることが明らかになった。例えば、同額の手当を受けている農業普及員の中に、頻繁に村を訪問し積極的に農民に接触しようとする者がいる一方、村人が接触してくるのをただひたすらに待ち続ける者もいる。現在のシステムでは、村の普及活動は農業普及員個々のやる気と資質に大きく頼っている。そのうえ、上司である郡農業官が農業普及員の行動を監督するための具体的なシステムがないことも、このような状況に拍車をかける一因となっている。

農村開発プログラムが中央で計画される時、現場の状況が反映されることはきわめてまれである。農村で働くNBDsのスタッフに積極的な姿勢が見えず、受け身の姿勢が目立っていた。しかし、ユニオン連絡会議でNBDs間の情報交換が現実のものとなるにしたがって、スタッフの意識に変化がみられるようになった。そのうえ、タナ開発調整委員会でNBDs間の話し合いの場がもたれているため、ボルラ郡ではコミュニケーションや連絡の機運がかなり高くなっている。そのため、ユニオン連絡会議開催の提案も問題なくタナとユニオン評議会に受け入れられたのである。

数回の連絡会議が開催されたが、これまでのところユニオン評議会や村で会議に期待する声は高い。行政サービスを展開するNBDsの職員にとっても、現実的な「リンク」の存在は都合がよいに違いない。例えば、畜産普及員が情報通知員を通して家畜の予防接種の予定日を村人に事前に通知した結果、当日には村の9割以上の牛が集められ、これまでにないほど仕事ははかどったと喜んでいただこともある。

「タナと村のリンク」は、より現実的で効果的なモデルをめざして、現在も模索中である。多くの問題を行政側が抱えていることをすでに述べたが、タナには行政サービスもそれを受け持つ人材がある。今行政に必要なのは、既存の組織を効果的に利用し、情報と行政サービスを村人に確実に届けることができる現実的な「システム」を作ることであろう。

4 「失敗」からの再出発

A村の協同組合結成のインセンティブを与えたのは、本文では触れなかったが、JSRDEプロジェクト参加者の一人である河合が、JSARDの調査研究の目的で村に住み込んでいた時に遡る。

当時、A村の調査補佐員の1人に、コミラの野菜先進地域内にあるP村(JSARDの調査村の一つであった)の出身者のJ氏がいた。河合とともにJ氏はA村に泊まっていた。彼らの宿泊所は、村の若きリーダーであるアリ・アーメッド氏の家であった。ここでの会話がインセンティブになっている。J氏が、「お国自慢」を一席ぶったのである。「我が村Pに比べ、この村には電気がない。村内者同士の結婚が多い。第一、活気がない」と、A村をこき下ろし、「だからA村は遅れている」と結論した。それが、若きリーダーに火をつけた。「P村でできたことを、私の村でできないはずはない」と考えたのは自然だった。

しかし、JSARDが終了し、河合は去り、若きリーダーはヨーロッパに出稼ぎに行く。そしてお決まりの組合(未登録)活動の停滞が始まった。

河合がJSRDEで再びこの村で戻ってきたことを契機に、組合活動は勢いを盛り返す。

JSRDEの目的は、農村開発の新たな手法の確立にあった。A村で河合が考えたことは、集落に注目する行政と村落のリンクであった。村落の代表、行政に対応できる村落組織、この辺りから、プロジェクトの活動を進めたかったが、現実には、行政と村落のリンクを模索する前に、組合活動にプロジェクトが引っ張られてしまう。村の組織は組合を中心に考えざるをえない状況が生まれた。それでも、何とか村落のもっている「社会性」を組合活動にも活かしたいという思惑で、全員加入制組合という構想が全面に出されることになった。ちょうど、BARDでも、集落の社会性を協同組合の活動に活かすために、全世帯加入協同組合を作ることになった。

組合からあがってきた要望は、実はP村ではすでに「実現」しているものばかりであった。A村の人々は、P村見学によく出かけていたのである。P村の電化の様子や、DTWから溢れ出る水、きれいに整備された野菜畑の風景が脳裏に刻まれたであろうことは想像に難くない。隣村に設置されたDTWの失敗の記憶をも消しきるほど、P村の印象はA村の人にとって新鮮で、「進歩」に富んだものだったに違いない。

ここまでは、プロジェクトもA村の村人も農村開発に託して輝く「夢」をみていたのである。

プロジェクトは、村の要望に応じてDTWの調査を行なった。DTWの水は十分に使えるものであることが証明された。しかし、あまりにも経費が高すぎたのである。「夢」は現実に引き戻された。71ac(70万タカ、1 タカ=4円、280万円、1993年10月)の資金をどうすることもできなかった。プロジェクトと村人の良好な関係は崩れ、突き上げが始まる。この事態を打開するために、プロジェクトの新たな「挑戦」が始まった。

矢嶋は、口に含んだ浅井戸の水が塩辛いことから、表層地下水も灌漑に使えると考えた。初年度の乾季は、井戸水で野菜は育ち、休閒地に野菜栽培を導入するなど成果を納めた。

井戸水で一回くらい栽培できたからといって、井戸を全面的に利用するのは早計である。塩の種類によっては、土壤に吸着してしまい、後年、脱塩ができなくなってしまうことが知られている。したがって、もどかしいのであるが、村人に、浅管井戸(shallow tube-well: 以下STW)で大量に揚水することは、確かな水質検査による塩の分析が終わるまではストップをかけざるをえなかった。

DTWで懲りた村人の気持ちがまたプロジェクトに向きはじめた。耕耘機がプロジェクトから組合に貸与された。DTW熱はすっかり冷めた。DTWをめぐるプロジェクトと村の対立が全くなかったかのように、元の状態に戻っている。村人の要請は、現在、簡易トイレの普及にある。また、野菜栽培の普及から、農業普及員の栽培技術のサービスを受けたいという希望があがっている。

プロジェクトの村スタッフが専務理事となっている組合では、彼を中心に組合員の貯蓄金を基金として、組合員に利子付きで貸与する事業が軌道に乗っている。2年を経過して村は平穏を取り戻した。こんな村の様子をみていると、本当に、この村で、DTWが必要であったのであろうか? という素朴な疑問が湧いてくる。A村の75世帯で、外国への出稼ぎ者20人(18世帯)、世帯主がダッカやチッタゴンなどへ恒常的に出稼ぎする世帯が10数軒、そして、出稼ぎ者を1世帯に1人はもっている世帯は約半数にのぼる。村人の目は農業には向いていないとは言いきれないまでも、農業以外の収入がかなりある。DTWの他にここの村人のニーズがあったはずだと思えるのである。

村人がDTWを要請したことが間違っていたとは決して思わないが、A村の村人たちは、P村に自分たちを重ね合わせ過ぎたのではなかったかと、筆者らの目には映るのである。そういう筆者らも一緒に「夢」をみていたのである。「夢」が破れ、「現実」に戻されたが、それがかえって今ではよかったと思っている。P村になる必要はないのである。それが理解できただけでも十分である。これからが、A村の人が、自分たち自身で「夢」を描く番だ。それにしても、村人のニーズの理解することの難しさを改めて知った思いがしたのである。

A村の仕事が軌道に乗ってきたと判断したプロジェクトは、行政のサービスの問題について、タナと村を、ユニオンを拠点にして結びつける試みに力を注いでいった。しかし、A村でのDTWでのホロ苦い経験は、むしろ、村人の生活に身近なニーズを考えることの必要性を筆者らに思い起こさせた。村人たちもおそらくそうであったろう。

- ¹ A村では1987年から4年間にわたってJSARD(Joint Study on Agriculture & Rural Development)プロジェクトの調査村の一つとして、農村定着調査が実施されていた。
- ² バングラデシュでは米の自給がほぼ達成され、生産米価が約40キログラム(籾)あたり200タカ前後と低迷している。一方肥料や農薬などの投入コストが急激に上昇し、商業生産を目的に稲作をしている地方(特に北西部)では販売価格が生産コストを割るというような事態となっている。
- ³ 郡レベルの行政区域の呼称は、1982年から1992年までウボジラ(*upazila*)と呼ばれたが、それ以前及び現在はタナと呼ばれている。1970年代まで郡レベルの開発計画は中央政府の権限で行なわれていたが、1982年、公選議長、郡役所の役人(第5章参照)、ユニオン評議会議長をメンバーとする議会、ウボジラ評議会(*upazila parishad*: UZP)が導入された。郡役所にウボジラ年次開発計画(Annual *Upazila* Development Plan)予算が割り当てられるとともに、農村開発事業の立案や実施権の一部が中央政府からウボジラ評議会に移され、郡役所の農村開発における役割が拡大された。1992年、政権党が交代するとともに、ウボジラ評議会が廃止され、農村開発の権限は県(*district*)レベルに引きもどされた。1993年11月、ユニオン評議会議長、郡役所の役人をメンバーとし、国会議員をオブザーバーとするタナ開発調整委員会(TDCC)が導入され、以前に比べると規模は縮小されているが、再び郡レベルに年次開発計画(Annual Development Plan: ADP)予算が割り当てられることになった。
- ⁴ 2層構造の組合組織は、1960年代にパキスタン農村開発研究所(Pakistan Academy for Rural Development)のA. H. カーン(Akhtar Hamid Khan)によってはじめられたコミラ方式と呼ばれる総合農村開発実験をモデルとしている。すでに1970年代にはじめられていたが、1980年代になってBRDBの農村総合開発政策(Integrated Rural Development Programme: IRDP)となり全国450を超えるTCCAが設立された。BRDBは、タナにTRDO、ARDOと会計(Accountant)をおきTCCAの経営にあたらせている。
- ⁵ 多くのNGOs組織は、行政や農協組織のチャンネルを通して行なわれる農村開発には批判的で、極貧層、土地無し農民層、女性などの社会的弱者がこれまでは正当な恩恵を受けていないという反省に基づいて、独自の活動を展開している。村では、極貧層、土地無し農民層、女性などのターゲット層に働きかけ、伝統的な村落社会をますます階層化させ、さらに直接個々の村に働きかけるため、普遍的、国全体としての発展の広がり欠けるというマイナスの側面が現れている。
- ⁶ 予防接種展開プログラム; 農村に決まったステーションを設け、保健と家族計画の職員が協力しながら乳幼児と妊婦を対象に予防接種する。ワクチンには、破傷風、ジフテリア、麻疹、結核、百日ぜき、ポリオの6種がある。2つのNBDsが協力して、出張所を移動させながらサービスを展開しており今後の地方行政サービスのあり方に一つの指針を示すものである。

第3章 行政区ユニオンのユニオン評議会の現状

従来、村に最も近い「行政拠点」であるにもかかわらず、「農村開発」とそれを支援する「行政サービスの展開」という視点から、ユニオン評議会の活動を実態に則して検討する試みは看過されてきた¹⁾。よって本章では、ある一つのユニオン評議会とその構成員の日常的な仕事を素描し、その役割と活動の実態を明らかにする。

1 調査ユニオンの概要

調査地である東シュビドプール・ユニオンは、首都ダッカ市から東南に約100km離れたチャンドプール県フォリドゴンジ郡に属している。12の徴税村(モウザ)から構成され、面積は16平方キロメートル、3,610世帯、人口は20,063人である(1991年)。県庁がおかれているチャンドプール市から東へ約20km、郡役所が位置するフォリドゴンジ町からは東北に16kmの地点に同ユニオンは立地している。村人たちは、2-3時間かけてこれらの町へ出かけている。

この地域は、メグナ河の堆積によって形成された旧メグナ氾濫原の標高が2から3mの低地地形に位置する。標高によって土地利用は異なり、高位置の土地は屋敷地または野菜の栽培に、中位置および低位置は稲作に利用されている。ため池やカール(*khal*、水路または運河)が多く、生活用水や乾季の農業用水に利用される。フォリドゴンジ郡の中心地域は、1970年代から80年代にかけて、洪水制御と灌漑を目的として建設されたチャンドプール灌漑計画(*Chandpur Irrigation Project: CIP*)の輪中堤内に位置し、その恩恵を受けた農業は大きな変貌を遂げた。しかし、大部分の地域がCIP堤外となった東シュビドプール・ユニオンは、現在でもモンスーンの降雨と洪水に左右された旧来通りの農業が中心となっている。

東シュビドプール・ユニオンには、3つの市場(*bazar*)があり毎週定期市が開かれている。家族福祉センター(*Family Welfare centre: FWC*)が1カ所設けられ、医療補助員(*Medical Assistant: MA*)が村人たちに簡単な病気の治療を施している。その他、小学校14校、中等学校4校、イスラム教の宗教学校21校、郵便局支所4カ所などの施設がユニオン内にある。灌漑組合37組合、政府登録農民組合が13組合が結成されている。精米や製材などの工場がユニオン内に散在しているが、農村電化や村内道路などインフラ整備は遅れている。例えば、灌漑用のポンプを駆動するための電化が2村に、家庭用電化が6村の約250世帯に普及されているにすぎない。雨季に道路があちこちで冠水し、村人の通行に大きな支障が生じている。

2 ユニオン評議会の構成員とその役割

調査ユニオンのユニオン評議会を構成するのは、議長1人、議員9人、事務員(セクレタリー、Secretary)1人、警備責任者(ドファダール、Dafadar)1人、警備員(チョウキダール、Chaukidar)4人の計15人である²。その他、ユニオン評議会の推薦を受け県令(deputy commissioner: DC)が任命する3人の女性議員枠が割り当てられているが³、東シュビドプール・ユニオンでは、これまで一度も任命されず空席のままであった。ユニオンを3つに分割した選挙区(ward)からそれぞれ3人ずつ選出された合計9人の評議会議員が「議会」を構成している。一方、議長はユニオン全体から選出され、ユニオンの首長職とユニオン評議会「議会」の議長職を兼任している⁴。なお、調査時(1992年8月)、このユニオン評議会の議長と議員は、1992年2月の総選挙で選出され、4月からこれらの職務を引き継いでいた。

2.1 ユニオン評議会議長

ユニオン評議会議長(以下議長と呼ぶ)は、ユニオン裁判長や月例「議会」議長の役を果たす他、住民証明の発行、ユニオンで発生した事件や事故を警察や郡役所に報告するなどの職務をこなしている。さらに、相談に来た村人に助言を与えることも議長の重要な仕事である。前エルシャド政権下では、議長がウボジラ(郡)評議会の議員を兼任し、「議会」に出席する任務があったが、1992年4月の地方行政改革でその任務はなくなった⁵。

現議長は、当ユニオンのシュビドプール村に生まれ、チャンドプール市の高校と単科大学を卒業後、ダッカ大学の政治学科に進み修士号を授与された。この議長のように、議長が修士号を持つユニオン評議会の数は現在でも少ない⁶。議長は、5人兄弟の次男である。すでに死去している実兄は、当ユニオンの前々代の議長を務めていた。2人の弟はチッタゴン市、ダッカ市でそれぞれ商売をしており、残りの1人は国外へ出稼ぎに行っている。議長自身も大学進学後、ほとんどの期間をダッカ市で生活しており、そこにフォトコピーと雑貨の店を所有している。現在、議長の職務を遂行するため、店の経営を妻の弟に任せ、家族(妻と3才の息子)をダッカ市に残し、シュビドプール村の実家(父親の家)に単身赴任している。シュビドプール村の土地と家屋に加え、ユニオン事務所のあるKバザールに煉瓦造りの倉庫を所有している。

先の選挙の直前に、シュビドプール村から数人の村人がダッカ市まで来て、議長選挙に立候補するよう頼みこんだ。本人にその気は無かったし、妻も立候補に反対だった。しかし、あまりにも熱心な頼みだったので、ついには承諾することとなった。村の支持者たちが、立候補の手続きや選挙運動をほとんど代行してくれていたので、議長が帰村して選挙運動の最後のツメをしたのは、投票日の5日前のことだったという⁷。

議長は毎月500タカの手当を受給しているが、その三分の一を政府が、三分の二をユニオン評議会が負担している。

2.2 ユニオン評議会議員

当ユニオン評議会の議員が自認する職務は、

- ① 貧困世帯名簿およびユニオン評議会の救済事業の受益候補者名簿準備、
- ② ユニオン・ファンド(ユニオン評議会が徴収する税金)の評価と割り当て、
- ③ ユニオン評議会の活動計画の準備作成、
- ④ 各議員の選挙区内の出来事や問題の報告、
- ⑤ ユニオン評議会の土木事業の監督と進捗状況の報告、
- ⑥ 救済援助物資の分配、
- ⑦ 「議会」と月例会議や議長が召集する会議などへの出席、
- ⑧ ユニオン評議会裁判(ビチャール)の判事(ジャッジ)、
- ⑨ 裁判申請、相談ごと、道路や橋の修理申請、住民証明取得など村人の用事の代行、

などである。

上記の仕事を進める時、常に村の有力者(マタボール、*matabor*)に相談し、彼らの意見を参考にしている。

議員たちの席(机)がユニオン評議会事務所に無いという、定期的に出勤する義務が無いので、議員たちは週に1-2度事務所に顔を見せる程度で、普段は農業など自分の仕事をしている。しかし、議員全員が生活基盤を自分たちの選挙区にしているので、村とユニオン評議会の連絡役を果たしていると、当ユニオン評議会の議員たちは語ってくれた。

表3-1 東シュビドプール・ユニオン ユニオン評議会議員の経済・社会的背景

	出身 村	年齢	任期	学歴	土地所有面積(エーカー)		職業 (主/副)	年収 (タカ)	国外出稼ぎ 家族(人)
					屋敷地	農地			
1	U村	35	2期	クラス10	1.00	1.00	農業/雑貨店	不明	1
2	T村	45	2期	クラス10	2.00	9.00	農業	30,000	3
3	T村	52	1期	クラス10	0.40	1.00	農業/商売(仲買)	30,000	0
4	F村	40	1期	クラス9	0.30	0.30	農業	36,000	0
5	S村	30	1期	クラス10	3.50	1.00	農業/灌漑マネージャー	不明	3
6	S村	60	3期	不明	0.45	1.20	農業/FPTアドバイザー	不明	0
7	L村	38	2期	不明	0.60	1.20	農業/組合メンバー	20,000	2
8	L村	52	1期	クラス5	0.68	2.50	農業/商売(仲買)	20,000	0
9	L村	33	1期	クラス8	0.30	4.80	農業/商売(仲買)	20,000	1

出所)聞き取りにより筆者作成

議員の社会経済的状態は、以下のようになっている(表. 3-1参照)。年齢構成は、30代が4人、40代が2人、50代が2人、60代が1人となっている。教育水準は、最高でも中等学校(10学年)卒業程度である。所有する土地は、2エーカー以下が5人、2エーカー以上5エーカーまでが2人、5エーカー以上が2人である。職業は、全員が農業を生業としているが、うち4人が副業として商売している。世帯に1人以上の海外出稼ぎ者を持つ議員は5人を数える。こうしてみると、当ユニオン評議会の議員は必ずしも大土地所有者であるとは言えないが、村では生活水準の高い世帯に属している。今回の総選挙で初当選を果たした新人議員は5人である。

議員が受け取る手当は月200タカである。その半分は政府から、残りはユニオン評議会から支給される。

2.3 ユニオン評議会事務員

事務員は、事務関係の責任を持つユニオン評議会の唯一人の役人である。議長や議員はユニオン評議会の事務に手を貸すことは一切しないので、事務員が不在となると評議会の事務は滞ることとなる。書類の管理、通信文のやりとり、会計、年度決算・予算書の草案準備と清書、ユニオン裁判訴状の作成、議長を代行して各種証明の発行などの仕事を、事務員はこなしている。任免や転勤など事務員の人事は、県令の命令で行なわれる。基本給は月2,465タカとである。その半分以上を政府が負担し、残りをユニオン評議会が負担する。その他、医療手当や住居手当を合計すると、この事務員の月収は3,000タカ近くであるという。

当調査ユニオンの事務員は、チャンドプール市の出身で、現在28才。両親、妻と3才の息子がチャンドプール市に住んでいる。両親は、会社に勤めている。この事務員は、ユニオン評議会事務所のあるKバザールから1kmほど離れた従兄弟の妻の実家に寄宿しながら通勤している。毎週1-2日程度、実家に帰っている。

1987年、ダッカ大学商学部を卒業後、職をさがしてしばらくぶらぶらしていたが、チャンドプール県役所で採用試験を受験し、1991年4月現職に任官した⁸。赴任前に3日ずつ2回、県令事務所で、公式文書の書き方、ユニオン裁判法と会計法などの行政研修を受けた。1991年4月当ユニオンに赴任した時、当時の議長が事務所にほとんど出勤しなかったため、ユニオン評議会の仕事が滞っていた。仕事が進まないのを思いあぐねた当時の議員が、その議長にユニオン評議会に仕事に来るように全員で直訴した。そのような状態だったので、本来ユニオン評議会が負担すべき事務員の給料の半額が未払いとなっていたが、1992年1月から給料の90%が3-4カ月分ずつまとめてようやく払われるようになった⁹。

事務員の仕事は議員の協力無しには進まないが、議員たちの協力を強制する権限が事務員には無い。したがって、仕事がいつも遅れがちであるところの事務員は話した。

2.4 警備責任者

当ユニオン評議会の警備責任者の仕事は、

- ① 警備員(後述)と共同してユニオン内の問題と動向の調査と報告、
- ② 警備員と協力による事件捜査および報告(議長または議長不在時は警察署へ)、
- ③ ユニオン・ファンドの徴収補助、
- ④ ユニオン評議会の雑用(手紙や通知の配達、援助物資分配など)、
- ⑤ 毎週1度のフォリドゴンジ郡警察署の打ち合わせ出席、

などであると、この警備責任者は話してくれた。

必要時にはユニオンのどの村にでも出かけ、任務を遂行することが許されている。以前、警備責任者に奉職すると、フォリドゴンジ郡警察署の研修に週2-3日出席するか、または、警察官がユニオン事務所に来て研修したが、現在このような研修は中断している。月給は700タカで、半分は政府が、残りはユニオン評議会の負担である。

この警備責任者は、勤続25年で年齢約50才である。給仕(ピオン、peon)として職に就いたが翌年にチョウキダールとなり、3年目に警備責任者に就任した。1.5エーカーの農地を所有しているが、ユニオン評議会の仕事が忙しく、農業労働者に耕作させている。実弟が1人、ユニオン評議会事務所の近くでリキシャ(2人の客用座席を持つ三輪人力自転車)や自転車の修理屋を開いている。家族構成は、妻、息子3人と娘4人の計9人となっている。長男(25才)は、6年前からクウェートに出稼ぎに行っている。湾岸戦争の際に一時帰国したが、現在、再び出かけている。下の息子2人はイスラム教の宗教学校で勉強している。娘4人はすでに嫁に出している。

2.5 警備員

ユニオン評議会の選挙区毎に1人ないし2人の警備員が雇用され、それぞれの選挙区の警備やユニオン評議会の雑用などの仕事に就いている。

警備員が自認している任務は、

- ① 選挙区内の出来事を議長へ報告すること、議長命令による村の各種調査、
- ② ユニオン評議会の雑用、ユニオン評議会と議員や村人との連絡、
- ③ ユニオン評議会裁判(ピチャール)や月例会議などの会場警備、
- ④ 選挙区で発生した事件や事故の初動捜査と犯人逮捕、
- ⑤ ユニオン・ファンド徴収の補助、

などである。

普通は家で農作業などを行っているが、毎週1-2回程度事務所に顔を出す。しかし、ユニオン評議会で「会議」や催し物が開催される時は必ず出勤する。そのような時、事務所では議長や事務員に雑用を言いつけられ忙しい。月給は500タカ、その半額は政府から、残りはユニオン評議会から払われる。病気などの理由で警備員が職務を果たせない時は、その息子か同じ屋敷地内に住む成人男子が代理となる慣わしとなっている。したがって、職は父親から子供に受け継がれる場合が多い。第1、第2選挙区は各1人、第3選挙区は2人の計4名が、調査ユニオンで雇用されている。当ユニオンの人口や面積からすると、少なくともあと2-3人の警備員が必要だが財政が苦しく警備員数を十分確保できないと議長は話している。警備員の年齢は30才から60才以上まで、全員10年以上の経験者である。土地無しか1.5エーカー以下の小土地所有者が多い。

3 ユニオン評議会の仕事ぶり

煉瓦造りのユニオン評議会事務所には、ユニオン事務所、裁判や集会が行なわれる大きな部屋(集会場)、地租事務所ユニオン出張所の3つの部屋がある。1985年頃、郡評議会の開発資金によって建設された。事務所には、議長と事務員の机、スチール製のロッカー1台、椅子約10脚がある。壁に裸電球が、天井に当ユニオンに唯一つある扇風機が取り付けられている。事務員の机の引出しにはユニオンのゴム印(シール)とスタンプ台が、スチールロッカーには書類やお金など大切なものが、施錠され収められている。事務員がこれらの鍵や事務所の入り口の鍵を管理している。事務員が不在な時にも事務所を開けられるように、入り口の予備の鍵が1つ、事務所前の仕立屋に預けられている。

3.1 平均的な一日の情景

ある一日の出来事を描いてみよう。

ユニオン評議会の朝は早い。朝7時半頃、出勤して来た事務員が事務所を開く。少し遅れて議長も出勤して来る。ユニオン事務所の扉が開くと、待ちかまえていた村人数人が顔を出し椅子に腰をおろす。

事務員が、郡役所から来た書類の整理、返事や報告書の準備と送付などの仕事を、忙しくこなす。机の上に紙を取り出し、紙の左のはしと上側に折目を入れ、事務員はおもむろに書き始める。重要な書類は複写を残さなければならない。このユニオン評議会にはまだタイプライターも、複写のためのカーボン紙も無いので、必要な枚数だけ同じ文面を手書きする。事務員が書類を準備している間、議長は村人と雑談している。書き終えた文面が議長に渡されると、議長はそれを読み署名する。議長がそれらの文面を訂正することはほとんど無い。議長は必ず公式書類に署名する。

近隣に在住する議員や警備責任者などの関係者が、ぼちぼちと事務所に顔を出し話しに加わ

る。議長と事務員の仕事が一段落すると、市場の茶店から茶とビスケットが届き、評議会関係者や村人たちが全員で一服する。お茶は、いつも誰かの奢りである。ユニオン評議会に用事のある村人が、三々五々立ち寄っていく。特別これという用事も無い、市場や近くに住む村人たちも事務所にやって来る。事務所は人々の社交場のような様相を示す。その間にも、議長は村人の話を聞き、相談に乗る。人々は話しに疲れると、誰彼となく事務所の奥の部屋に入り、ベッドに横になり休憩をとる。その部屋は、事務所が人であふれた時に、内緒話をする部屋でもある。

12時頃、太陽が頭上高く登り辺りが焼けつくように暑くなると、一時、事務所は閉じられる。事務所にたむろしていた人々も、食事とお祈りするため家へ帰る。数軒の店を残し市場も閉まり、人通りの絶えた市場は静かになる。

午後4時、太陽が西に傾き暑さが和らぐ頃、再び事務員と議長が事務所にやって来る。そして、村人が一人二人と顔を見せる。忙しい時には、夕方にも事務員は書類を準備したり整理する。遠くの町に出かけていた村人たちが、家路の途中事務所に顔を出すのも、この時間帯である。6時半、辺りが暗くなると、忙しかった事務所の扉もようやく閉じられる。

ユニオン裁判やユニオン月例会議が開催される日は、議員や警備員など全員が顔を出し、村人も集まるので事務所は特別活気を呈す。しかし、議長が不在の時のユニオン評議会事務所は静かである。事務所を訪れる人も減り、何日も閉じられたままとなる。

3.2 ユニオン評議会の日常業務

村人は直接ユニオン評議会事務所に出かけたり、議員やマタボールに依頼して代わりに行ってもらったり、手紙を出すなどさまざまな方法でユニオン評議会のサービスを受けている。ここでは、それらのサービスを見てみよう。

3.2.1 ユニオン裁判（ビチャール: *bichar*）

ビチャールは、一般にはマタボールなど村の有力者たちが村内で行なう仲裁を指すが、本節ではユニオン評議会が開催する裁判や公判を意味する。バングラデシュの農村ではマタボールたちが、村のもめ事を仲裁によって解決している。しかし、村内で解決できなかった場合や村境を越えたもめ事は、ユニオン評議会が開催するビチャールに持ち込まれる。そのため、ビチャールはユニオン評議会の最も重要な仕事のひとつとなっている。

ビチャールの開催を申請する時、村人は自分が属する村の長老や関係する議員を伴ってユニオン評議会にやって来る。議長は、まず申請者の言い分を一つ一つ聞き、係争当事者間の仲裁を試みる。しかし、仲裁が不調に終わるとビチャールの開催を承認する。事務員が、村人に代わってビチャールの申請書を準備する。議長は、ビチャール開催の日時を決め、警備員を使って村の長老や議員など関係者に開催を通知する。ビチャールにかけられるのは、耕地や屋敷地の境界な

ど土地問題、喧嘩の仲裁、離婚や暴行事件など男女間の問題、借金など金銭問題である。

議長が裁判長である。それぞれ1人ずつの議員と代理人が、係争の当事者双方につく。双方についた計4人の議員と代理人が「判事」である。一般の裁判と異なりビチャールは、罪人に罪を償わせるのではなく、むしろ仲裁して争いを収める目的が強く、互いに交渉して話をまとめようと努力する。そのため、普通の裁判の判事とは役割が異なる。ビチャールには、上記以外の弁護人の立会が双方に認められる。議員や代理人の多くは村の有力者である。双方の弁護人、議員、代理人、その場に居合わせた村の有力者などが、公開の場で十分に話し合った後、裁判長は4人の「判事」に「判決」を求める。「判事」は退席し別の場所で相談した後、協議結果を裁判長に伝える。裁判長は、判決を言い渡す際、政府の公布する「ビチャールの手引き書」や経験豊富な村の有力者の意見を参考にする。

事務員がビチャールに同席するが、進行記録を書き留めない。そのため、ビチャールの詳しい進行記録が残されることはない。ある係争で当事者の1人が、ビチャールの進行をカセット・テープに録音するのを目撃したことがあったが、このように記録が残されるのを見たのは、調査期間中あとにも先にもこれ一例だけであった。判決が出ると、裁判長は事務員に判決結果を記入した書類を準備させ、それを双方の当事者に確認させたうえ署名させる。判決に不服な者は、判決後30日以内に郡裁判所に上告できる。しかし、郡裁判所など上級裁判所に一度提訴されると、二度とユニオン評議会のビチャールで扱えない。

調査ユニオンでは、議長が村に滞在している時、毎週1回水曜日にビチャールが開催された。1日あたり平均4、5件の裁判が行なわれたが、内容によってはその場で結論が得られず次回に持ち越されたこともあった。ある離婚裁判では、双方の弁護が延々2時間も続いたが判決まで至らず、次回に持ち越された。そのこうするうち双方が元のさやに収まりビチャールは中止された。

3.2.2 推薦状の発行

バングラデシュの農村では、議長の社会的地位は高く、役所の申請や求人の応募などの際、議長の推薦状は絶対的な意味を持つ。直接、大臣や政府に嘆願書を提出する時、議長の推薦状は申請者の重要な身元証明となる。

例えば、ロッキプール村(当ユニオンの1村)の高校に勤務する教師の妻が重病のためダッカ市の病院に入院したが、生活が苦しく治療費が払えなくなった。そのため、厚生大臣に救済(入院費の援助)を訴える手紙を出そうと考え、その教師は議長に推薦してもらうためユニオン評議会に出かけて来た。議長はその話を聞いてから、彼が準備して来た手紙に署名した。

3.2.3 村人への助言

常識範囲を越えたり判断が難しいことにあうと、村人は助言を受けるため議長に相談に来る。

例えば、隣のハジゴンジ郡バルクル村で、首吊り自殺をした男の遺体が発見された。その死んだ男がロッキプール村の住人らしいという噂を聞きつけた同村の住人の1人が、ユニオン事務所に相談に来た。その相談者は、遺体を村に運んで来るべきか、そのまま放置しておくべきか、真剣な顔で議長に尋ねた。まだ、この事件のことは他の村人に打ち明けていないという。死んだ男は、以前ダッカ市の会社で働いていたが、最近村に帰っていた。少し気がふれていたらしい。男は5日前に家を出たまま行方不明となっていたが、村人はこのことを警察に通報していなかったらしい。相談者の話から状況が明らかになると、議長は次のように助言した。「遺体を村に運ぶと、おまえ(相談者)や村の人々が厄介なことに巻き込まれることになるかも知れない。行方不明になったことも警察へ通報していないし、殺人事件の可能性もある。遺体を見つけた者が勝手に警察に通報してくれれば、警察が駆けつけすべてうまく処理してくれるだろう。だから、自分で遺体を運んだり警察へ通報しないほうがよい」。相談者は、それを聞き安心して帰って行った。議長のこの助言は奇異な印象を与えるが、村人は、よそ者特に警察が村の中であれこれ聞いてまわることを極度に警戒する。議長はそのことを考慮して助言したのであろう。

3.2.4 住民証明書の発行

バングラデシュには戸籍謄本や住民票というものが無いので、ユニオンの外で就職したりや進学する時や、パスポートを申請する時、ユニオン評議会による住民証明(身分証明)が必要となる。証明書は、出身村、父親の名前、本人の名前が記された20cm角の用紙に、議長の署名と日付が記入されている。議長は、前もってその用紙に署名して事務員に渡しておく。事務員が証明書を手書きして申請者に手渡しているが、議長と事務員が不在の時も、用紙は警備責任者に預けられ支障無く証明書が発行される。当ユニオン評議会では、この証明書を無料で発行している。週に平均5-6人の村人が、証明書を取得していたが、それらの多くは、学校へ進学したり職をさがすために町に出かける若者たちである。

これ以外、議員が村人の意向(ユニオン内の主要道路や橋の修理や、救済援助の訴え)をユニオン評議会に伝えていると聞き取ったが、調査期間中にこのような事例を直接目撃する機会は無かった。ユニオン評議会では、議長と事務員が日常業務を処理しており、議員がそれにかかわることはほとんど無い。

3.2.5 ユニオン評議会の「議会」

ユニオン評議会では評議会「議会」と月例会議が、定期的に行われている。これらは一般の村人に公開されており、会議場に出かけて来る村人も多く見かけられる。これらの会議は、議長が自分の考えを述べたり、ユニオン評議会の状況を説明したり、議員の意見を聞いたりする場である。

会議の開催通知を前もって受け取っていた議員が事務所に集合すると、評議会「議会」が開始される。1992年9月、議員が全員出席して「議会」が開催された。議長は、今は政府の開発交付金が全く割り当てられていないのでユニオン評議会の財政状態が極度に悪いことを述べ、その後、ユニオンの事業予定を報告した。2-3の議題を話し合った後、議長が出席者に定期的に事務所に出勤し仕事にはげむようにと注意を促し、「議会」を締めくくった。

ユニオン評議会「議会」に引き続いて、ユニオン月例会議が開催された。議長、議員全員、警備責任者、警備員、政府の家族計画のユニオン担当者¹⁰、ユニオン評議会に雇用されている道路補修作業員、数人のマタボールに加え、多数の村人（見物人）が参加した。議題は、ユニオン道路補修作業の女性（後述）たちの仕事ぶりや家族計画の進展状況であった。

郡評議会が廃止される前（1992年4月まで）、毎月1度、フォリドゴンジ郡役所で、所轄の16ユニオン評議会議長が出席して郡評議会「議会」が開かれていた。その当時、一般のユニオン評議会の月例会議で、郡評議会の月例会議で議論されたことをしばしば議題していた。しかし、当ユニオンでは、前議長の怠慢から月例会議も評議会「議会」も長い間開催されなかった。

4 援助による開発と救済援助

これまで述べた仕事に加え、次の事業がユニオン評議会を通じて実施されている。それらは、小麦などの食糧を日当として支払って、道路などの改修を行なうFFWP (Food For Works Programme)、寡婦を雇用して農村道路の補修と維持管理をするRMP (Rural Maintenance Programme)、寡婦や貧しい女性に食糧を支給し彼女たちの自立を助けるVGDP (Vulnerable Groups Development Programme)などの事業と、自然災害に対する緊急援助や恒常的に貧しい農村地域で援助物資を分配する救済援助事業である。

以上の他にも、ユニオン評議会は単独の事業として、ユニオン内の道路に簡単な橋を架けている。橋やカルバートなどインフラ整備が遅れている。農村地帯の道路は雨季の湛水を排水するため人為的に掘り取られた大きな決壊箇所が随所にあり、通行の妨げになっている。ユニオン評議会が、村人の要望に応じて雨季の前にこれらの決壊箇所に橋（橋といってもようやく一人が渡ることのできる竹の一本橋）を自主財源で架け直しているとのことである。しかし、調査期間中にこのような活動を見ることは無かった。

4.1 Food For Works Programme (FFWP)

食糧支給による農村の小規模インフラ維持事業は、USAIDの援助小麦をCARE (Cooperative for American Relief Everywhere)¹¹が管理するFFWP、国連やその他の国々からの小麦を世界食糧計画 (World Food Programme: 以下WFP) が管理する「地方の主導による計画 (Local

Initiative Schemes: LIS)」¹²、バングラデシュ政府が雨期に実施する小規模インフラ整備事業 (Test Relief: TR) などである。FFWPは、救済援助事業の一環として1970年代中頃に始められた。次第に農村整備に目が向けられ、現在では農村の基盤整備が大きな目的となっている。

手続きは、まず議長が事業案を郡役所に提出する。郡FFW委員会が実施計画を選択する。その後、CAREのダッカ本部が承認し、事業費(小麦)を割り当てる。割当を受けたユニオン評議会が責任もって事業を実施する。これらの事業を行なうために、ユニオンに事業実施委員会 (Project Implementation Committee: PIC) が組織され、事業実施委員会委員長として議長または議員の一人が就任したという。

1991年以来、フォリドゴンジ郡内のCAREによるFFWPは中断された。さらに、現在(1992年8月)、東シュビドプール・ユニオンではLIS事業がユニオン評議会の手を離れ現政権党(BNP)支持者の手に移っている¹³。そのうえ、調査が雨期の最中であつたことから、ユニオン評議会のFFWPは実施されておらず、具体的な事業の進捗状況を見ることはできなかった。しかし、調査ユニオンの最近の特殊事情を考慮しても、FFWPはユニオン評議会の重要な開発事業とみなすことができるので、1990年に調査ユニオンで実施されたある一つのFFWPを例にして詳しく述べてみたい。

事例

WFPのLIS事業の小麦を財源に、東シュビドプール・ユニオンと隣接するユニオンの2ユニオンにまたがって実施された道路改修では、全長25,570フィート(7.1キロメートル)、工事土量1,354,311立方フィート(37,920立方メートル)の工事に、工事費として小麦66.9トンが計上された。工事では土地と農作物に約400,000タカの影響が発生すると見積もられた。しかし、この金額が実際に補償されたかどうかは誰からも聞けなかった。委員長、委員3人、事務係1人の計5人が構成する事業実施委員会を、それぞれのユニオンに結成した。

事業実施委員会委員長に、BNPのユニオン支部副議長であるロッキプール村のK氏が就いた。彼が、このLIS事業の計画案をダッカの地方自治建設局(Local Government Engineering Bureau: LGEB)に、直接申請したという。地元フォリドゴンジ郡選出の国会議員(BNP)を介在させ、当局に政治的な圧力をかけた結果、この事業案が承認された。それを受け、郡役所の担当役人が実施計画書を作成して工事が実施された。工事は1月から4月にかけて施工された。道路長1,000フィートにつき80kgの割合で、小麦を工事費として支払った。工事を請け負ったのは、バグラ村とバジャラ村に在住する2人の親方(ショルダール、*sardar*)で、近隣の数村から労務者が集められた。工事中に問題が起きると委員長が自ら奔走し、他の委員が現場へ行く必要がなかったと、ロッキプール村出身のもう一人の委員は語ってくれた。

実際に工事を請け負った親方はこうである。バグラ村の親方の学歴は、小学校卒業である。小さい頃から父親を手伝いながらこの仕事を覚え、後を継いだ。この30歳の親方が仕事を引き継いですでに12年たった。工事が暇な雨季には、10年以上前に始めたジュートの商売で生計をたてて

いる。現在は、10から11人の労務者グループを抱える下請けの親方たちの総元締めをしている。この親方は、工事土量1,000立方フィート(28立方メートル)あたり小麦45kgで、バシヤラ村からユニオン境までの全長13,500フィート(4.1キロメートル)を請け負った。45kgのうち2.5kgを親方が取り、残りが労務者の取り分であった。労務者は、仕事の内容により一人あたり1日3.5kgから9kgの日当を受け取った。毎日30-50人の労務者が働いていたが、工事の途中で小麦が足りなくなり、この不足分を事業実施委員会委員長が現金で支払ったという。その理由として、委員長が割り当てられた小麦の一部をすでに現金化していたからだ、とその親方が教えてくれた。工事で親方が受け取った小麦は、全部で10-15モン(370-560kg)程度だった¹⁴。実際には41トンの小麦が割り当てられたらしいが、BNPが30トン売り払い残りの11トンで工事が進められたと噂で聞いたと、辺りを見回しながら親方は小声で話してくれた。

この工事を請け負ったバシヤラ村に住むもう1人の親方は、この出来事を次のように語ってくれた。工事の途中で小麦が不足して日当が払われなかったので、労務者たちがみんなで事業実施委員長をつるし上げ、郡や県役所に報告すると脅した。すると、委員長は、慌てて隣のH郡から30モン(約1.1トン)の小麦を買い入れて労務者たちに配った。実際どれだけの小麦が工事に割り当てられたのか知らないが、かなりの量がBNPの懐には入ってしまったという噂を聞いた。

4.2 Test Relief (TR)

TRとは、雇用機会が極端に少なくなる雨期に、小麦を日当として支給して道路の補修や学校の修繕仕事をする事業である。以前、郡評議会の委員会(郡内の全ユニオン評議会議長が委員を務めた)でユニオンへの仕事の割当量を決定していた。ウボジラ評議会の廃止に伴い、現在、フロリダゴンジ郡選出の国會議員がTRの割り当てに強力に介入しており、ユニオン評議会議長の意向が反映されていないという。

1992年9月、例年より遅れていたTRの割り当てがユニオン評議会に通知された。割当量は小麦3.5トンである。

内訳は、

- ① M村の某警視の自宅から主要道路までの道路整備工事に2.0トン、
- ② B村宗教学校の整備に1.5トン、

の2項目である。道路の整備工事は、議長が郡役所に自ら申請した案件であるが、宗教学校は議長の知らない案件であると、議長は話していた。

これを受け、ユニオン評議会がTR事業委員会を組織して、委員と労務者名簿を郡役所に提出した。作業は12月までに完了させなければならない。TRは、郡役人など外部者の監督を必要としないので、ユニオン評議会が実施責任を全て持つ。

4.3 Rural Maintenance Programme (RMP)

雨季に、バングラデシュの農村を旅することは骨の折れることである。デコボコの土盛り道路のあちこちに水たまりができ泥で滑る。人々がゴルガリ(牛車)やリキシャで重い荷物を運ぶ度にますます悪路と化す。通行人は、道路がどんなに通るにせよ、そんなに気にする様子もない。時々、数人の女性たちが道路を修理する姿に出会うことがある。裸足のままボルカと呼ばれる上着を被り仕事している、衣服はほろび、彼女たちの姿はみすぼらしい。まず、穴に溜まった水を排水する溝を路肩に掘る。次に、道路脇の畑の土を鍬で掘り竹製のざるに入れ、頭上にのせて運ぶ。穴に土を投げ入れ、道具でつき固める。ぬかるみに直接土を盛っていくので、道路は硬く締まらない。まわりで彼女たちの作業を見る人は、誰もこの作業を手伝う素振りを見せない。彼女たち以外、村の道を修繕する者はいない。以上が、RMPで雇用されている女性たちの働く様子である。

RMPは、年間を通して被扶養者を抱える貧しい寡婦や離婚女性を雇用している。1ユニオンで15人の女性が雇用され、予め決められた15マイル(24キロメートル)の道路の補修を受け持っている。日曜日から金曜日まで毎日朝8時から午後2時まで作業して、1日あたり20タカ、1カ月の上限として560タカの給料を受け取る¹⁵。鍬やざるなど作業用の道具を支給されているが、衣服は自分持ちである。ユニオン評議会議長の指示に従って作業を進めており、ほとんど毎日議員が監督に来る。その他、月に1度、CAREの監督員(女性)が現場に視察に来る。監督員は、行き帰りに必ずユニオン評議会事務所に立ち寄り、議長や議員と打ち合わせたり指示したりする。

4.4 Vulnerable Groups Development (VGD)

調査中の6月27日、未亡人、離婚女性、障害者、前年度未受給者などの条件に該当する30人分の名簿を作成することと、各名簿人1人につき3通ずつ受給申請書を用意することが、郡役所からユニオン評議会に要求された。この突然の通達を受け取った議員たちは、慌ただしく村を回り、村の有力者たちと相談しながら受給予定者を選び名簿を揃えて、議長に提出した。議長は、それらをとりまとめ期限内に郡役所に提出した。

これらの女性たちには、毎月約31kgの小麦が2年間無償で支給される。しかし、政府はこの年(1992年度)に小麦の代わりに米を支給することを決定した。小麦と米の交換比率を三対二の割合にして、1人あたり21キログラム弱の米が支給された¹⁶。

実際に支給の現場に立ち会ったので、その様子を記しておこう。

8月31日、郡役所の運搬許可を得た議長の代理人が、フォリドゴンジ町の食糧倉庫で米を受け取り、ユニオン評議会に運搬した。その米は、9月3日ユニオン事務所で女性たちに支給された。

いつもはビチャールが開かれる大部屋に、65.5kgの白米が詰まった袋が7.5袋、合計490kgの米が積まれている。警備員が、袋から米を出して計量確認して、再度袋に戻す。そばでは、議長の代理を務めるロッキプール村の住人が、1人あたりの割当量を計算している。この代理人は、現

議長の前々代の議長であった時にもよくユニオン評議会に出入りしていたという。肩書きは何も無いが、現在もユニオン評議会に出入りして、しばしば議長の代理で郡役所へ出かけている。何回も何回も計算をやり直した末、1人あたり15kgずつの米を支給することになった。

事務所では、事務員が名簿を取り出し準備にとりかかる。名簿には女性本人と父親の名前が記入されており、その横に各人の拇印が押され、割当量欄に1人あたり20.83kgと書かれている。

袋を手にした女性が、事務所の前に集まり始める。9時半頃、議長が小麦の支給開始を告げ大部屋に入る。袋から米が出されて大部屋の中央に山のように積み上げられる。事務員は机の上に名簿をひろげ腰をかけた。その向かい側に議長が座り、彼らを囲むように第2選挙区の議員が3人、村人(男)2人が腰をおろした。事務員が女性たちを一人ずつ部屋に呼び入れる。女性はまず事務員に名前を告げる。照合が終わると名簿に拇印を押す。警備責任者と警備員が、5kgの米を3度すくい取り袋に入れた。15kgの米を受給した女性たちはその場を離れ次々と帰路についた。

支給の最中、議長の隣家に住むという貧しい身なりの年輩の男が、部屋に入りこみ米をくれと嘆願した。議長はその男になぜここに来たのか問いつめた。そのやりとりを見ていた警備責任者が無言で、両手いっぱいの米を3回すくい取り、男の抱えていた袋に入れた。米を手に入れた男は袋を抱え帰って行った。

その日欠席した1人を除く29人の女性たちが、それぞれ15kgの米の支給を受けた。余った米は分配作業を手伝った警備責任者、警備員4人にそれぞれ5kgずつ合計20kg、当日議員を頼って来た貧しい老人たち6人に、残りの米を均等に分け与えた。書類上で30人分約625kgの米が、ユニオン評議会に割り当てられたことになっていたが、実際には490kgが支給されただけで、計算上残り135kgの米が不足しており、その行方も明らかではなかった。しかし、関係者誰一人として、このことを気にかける様子も見せないで、滞り無く米の支給は終了した。

4.5 救済援助事業(リリーフ)

ユニオン評議会が受け持っている救済援助事業には、サイクロンや洪水などの自然災害による被害を受けた地域に配布される緊急の援助物資と、恒常的に貧しい農村地域に食料などの物資を配給する場合とがある。どちらも無償で与えられる。通常は食糧や衣服などの物資を配給するが、状況によっては現金や稲の苗などを配ることがある。

災害時や緊急の場合は、被害の程度によって割当量が決められ、平常時にはユニオン評議会が郡役所に提出する貧困世帯名簿や受給者名簿に従って割り当てられている。1987年と1988年の洪水被災時には、郡役所の役人がユニオンに応援に駆けつけるとともに、NBDsのユニオン担当者(農業普及員など)が緊急に被害を調査しその結果を報告した。米、小麦、衣服などを郡評議会が当ユニオン評議会に割り当てた(表. 3-2)。議員は、これらの物資の支給に関する通知を村人に伝えてまわった。

表3-2 1998年洪水被害援助物資の内訳

	項目	数量	単位
1	米	13.4	トン
2	圧し米	50	キログラム
3	小麦	7.86	トン
4	小麦粉	75	キログラム
5	粗糖蜜	10	キログラム
6	食パン	500	個
7	ビスケット	2	缶
8	幼児食	1	缶
9	乾燥ナツメヤシ	8	箱
10	サウジアラビアからの食糧	6	箱
11	バター油	20	キログラム
	バター油	7	缶
12	現金	9,100	タカ
13	サリー(女性用衣類)	43	枚
14	ルンギ(男性用衣類)	11	枚
15	ブラウス(女性用衣類)	8	枚
16	スカート(女性用衣類)	8	枚
17	毛布	3	枚
18	ろうそく	132	本
19	サウジアラビアからの物資	13	箱

出所) F郡役所事業実施官事務所資料から筆者作成

通常の救済援助の場合、不定期に物資が届けられる。例えば1992年6月、サウジアラビアの援助による山羊6頭がイスラム教のお祭り用に割り当てられた。このような救済援助用物資は郡役所で各ユニオン評議会関係者に引きわたされる。フォリドゴンジ町にある郡役所から調査ユニオンの事務所まで16kmの距離があり、リキシャによる運搬費用は233タカもかかったが、これはユニオン評議会が負担した。

以上見てきた以外の日常業務として、警備員の事件捜査があるが、筆者が滞在期間中に彼らが出動するような機会に調査ユニオンで会うことが無かった。

5 ユニオン評議会の否定的な現状

本文で詳述した東シュビドプール・ユニオン評議会事務所の日常的な仕事は、以下にまとめることができる。

ユニオン評議会の「行政としての役割」は、ほとんどが証明書発行やユニオン評議会裁判への提訴など村人が個人的に要請する用件であった。教育、医療、農業普及など農村開発に関連する行政サービスを、上級行政機関がユニオン評議会に持ち込むことがほとんど無かった。そのうえ、ユニオン評議会が積極的に上級行政機関に働きかけるということも無かった。例外は、小麦を財源とする道路整備事業と災害救済事業が、ユニオン評議会を通してわずかに実施されていることぐら

いであった。ユニオン評議会の職責を定めた法¹⁷にうたわれている農村開発関連の行政サービスに対して協力またはこれを監督するという、本来、ユニオン評議会が果たすべき「行政的役割」に関する活動はほとんど見られなかった。

以上の実態から、筆者の目には、ユニオン評議会がバングラデシュの農村開発行政の中で十分に評価されていないと映っている。つまり、農村開発関連の行政サービスを村人に提供している農業普及員や家族計画普及員などのフィールドワーカーたちと、ユニオン評議会との積極的な接触が行政機関から計られず、さらには、財源やユニオン評議会の活動を裏方として支えているチョウキダールなどの人員も常に不足しているという¹⁸消極的な政府の姿勢が、ユニオン評議会の農村開発行政における「行政としての役割」を果たさせていない一因になっている、と感ぜられるのである。村人たちは、目の片隅にユニオン評議会を見ているにもかかわらず、農村開発のインスティテューションとしてユニオン評議会を受けとめることができないでいると言えよう。

- ¹ 地方分権化や自治制度の観点からユニオン評議会について論じたものは多い(Siddiqui, K., *Fiscal Decentralization in Bangladesh*, Dhaka, NILG, 1991./Choudhury, L.H., *Local Self Government and Its Reorganization in Bangladesh*, Dhaka, NILG, 1987.など)。しかし、次の文献はそれらの中でも農村開発の観点からユニオン評議会の果たすべき役割を地方分権化の関連で言及しようとした数少ない研究の一つである。Abdun Noor, "Rural Development Through Local Government; A Suggested Model of Co-ordination at the Union Level", *The Journal of BARD*, 16: 49-63, Comilla, BARD, 1987.。
- ² 法令で定められたユニオン評議会の構成員の数は、選挙で選出される議長1名、議員9名、県令に任命される女性議員3名、雇用による事務員1名である。ユニオン評議会が雇用する警備責任者と警備員の数はユニオンの規模や財政状態により異なる。
- ³ バングラデシュでは県知事や郡知事にあたる任務を、DC (Deputy Commissioner) と TNO (Thana Nirbahi Officer) という役人がそれぞれ行っており、本章ではそれぞれ県令、郡令と呼ぶ。
- ⁴ 地方行政改正令では、ユニオン評議会の議長という名称が当てられているので、議会の議長との混同を招きやすい。現実には議会議長としての任務よりも、行政村の首長としての役割が大きい。
- ⁵ 1992年4月、カレダ・ジア政権はウボジラ(郡)評議会の議長職の停止とともに、ウボジラ(郡)評議会の廃止を発表した。同年7月にはウボジラの名称を以前のタナに戻し、8月には郡議長を全員解任するに至った。
- ⁶ Choudhury, L.H., *Local Self Government and Its Reorganization in Bangladesh*, Dhaka, NILG, 1987, p.36.。
- ⁷ 東シュビドプール・ユニオンでは、前議長がほとんど仕事をしていなかったということで評判が悪かった。前議長が1992年のユニオン選挙の再選を目指して立候補の動きを見せると、それを阻止するためにシュビドプール村の人が中心になって、現議長の担ぎ出しに動いた。前々代のユニオン評議会議長は村人の信望が厚かったから、その弟なら間違いは無いだろうということだった。当初、自分では立候補するつもりが無かった現議長は、村人たちのこのような動きに戸惑いを憶えたとのことである。
- ⁸ 政府が、ユニオン評議会事務員を今後5年間で、全て大学卒の若い事務員に入れ換えようという計画を持っていると聞いた。チャンドプール県の90近くのユニオンでもその計画が進行中で、初年度(1991年)に12名の大学卒の事務官が任官した。調査ユニオンの事務員もその中の一人である。1992年度も4人の大学卒の事務員が採用され任官した。
- ⁹ このユニオンでは、1990年、1991年の2年間、ユニオン・ファンドが徴収されなかったことにより、評議会構成員の給料手当の約束分が未払いになっていた。1992年1月に事務員の給料だけが郡評議会によって立て替え払いされた。警備員など他の構成員には未払い給料の補填はされなかった。
- ¹⁰ 家族福祉訪問員(Family Welfare Visitor: FWV)、家族計画監督員(Family Planning Inspector: FPI)、家族福祉普及員(Family Welfare Assistant: FWA)、農村防衛隊(Village Defense Party: VDP)が出席した。
- ¹¹ 発展途上国を中心に活動する国際的NGOsの一つ。
- ¹² 世界食糧計画が実施するFFWPのうち、CAREが実施する基盤整備事業に相当する事業をLISという。ユニオンや郡レベルの主導で農村開発の計画を実施することができるようにすることを目標にする。
- ¹³ フォリドゴンジ郡下の16ユニオンの内、8ユニオンの事業実施委員会の委員長はBNP関係者が占めており、ユニオン評議会の議長とは直接つながりはなくなっている。
- ¹⁴ 小麦1kg6.5タカ(23円)で、工事の収入は約8,000円から12,000円になる。
- ¹⁵ カナダからの援助小麦を財源に政府がプログラム予算の9割、残りの1割をユニオン評議会が負担する。フォリドゴンジ郡では1992年9月末現在、16あるユニオンの内たった1ユニオン評議会がRMPの負担金を提出しただけであり、残りの15のユニオン評議会は財源不足という理由で提出していなかった。日当は24タカであるが4タカが天引き預金され、実際には20タカが支払われる。この預金は彼女たちが退職する時に一括して支払われる。
- ¹⁶ 政府の食糧価格管理政策の失敗で、食糧倉庫が米の在庫で一杯になり、それをさばくために政府は小麦から米の支給にかえたということである(フォリドゴンジ郡食糧省食糧監督官談)。
- ¹⁷ Alam, B. A. et al, "The Local Government (Union Parishads) Ordinance, 1983", *The Ordinances for Rural Local Bodies*, Dhaka, NILG, 1986, pp.1-58.。
- ¹⁸ ユニオン評議会の歳入は、毎年50%以上を政府などからの交付金、残りはそれぞれの評議会が徴収する地方税などである(Asaduzzaman, M., "The Role of Grants in Local Government Finance in Bangladesh", Hye, H.A., (ed.) *Decentralization of Local Government Institutions and Resource Mobilization*, Comilla, BARD, 1988, p.349.)。ユニオン評議会には、ユニオン・ファンドや婚礼、宴会に対する料金など5項目にわたる徴収権があるが、実情は家屋敷などにかかる税金とチョウキダールと呼ばれる役人の給与がユニオン・ファンドとして徴収されるにすぎない。詳しくは以下の論文を参照。Aziz, M.A., *The Union Parishad in Bangladesh — An Analysis of Problems and Directions of Reform*—, Dhaka, NILG, 1991, pp.46-50.。

第4章 村落組織としての協同組合の実験

1 はじめに

1960年代に成功を納めたコミラモデル(第1章参照)を起源とする、バングラデシュの農村開発公社(Bangladesh Rural Development Board、以下BRDB)傘下にある政府系協同組合(以下BRDB型協同組合)¹の本来の目的は、組合員から集められた出資金と貯金を資本として事業を起こし、その事業を通じて組合員の所得向上を図ることであつた[Khan 1983]。しかし、BRDB型協同組合は、今や農村部における個人向け小口融資の貸付機関となっているのが現状である。しかし、その財源の多くは、組合員の出資金や貯金などの自己資金ではなく、政府系銀行からの公的資金であり、組合員へ「又貸し」という形で貸し付けられている[Hye 1993]。BRDB型協同組合のこのような変容を促した要因は、1970年代BRDB型協同組合が積極的に押し進めた稲作における「緑の革命」が、貧しい人々や女性などの社会的弱者を「開発の恩恵」の外においていたという評価[Sattar 1993]と、NGOsが採用した貧者など社会的弱者を直接に対象とするターゲット・アプローチの「大成功」に求めることができるであろう。

ターゲット・アプローチによる開発事業の柱は「貸付と研修」²であり、バングラデシュでは1970年代半ばにNGOsによって採用された[安藤 1995]。主に外国の援助機関からの外部資金を財源として、無資産者や社会的弱者に直接手を差し伸べたこの手法は、先進諸国の援助理念の一つである「貧困の撲滅」という大きな路線にあてはまり、着実に「成果」をあげた。それは、ターゲット・アプローチに積極的なグラミン銀行(*Grameen Bank*、第1章参照)やバングラデシュ農村向上委員会(Bangladesh Rural Advance Committee: BRAC、第1章参照)等の活動が今日ますます発展し、これら二つの農村開発組織を創始したユヌース教授(グラミン銀行)とアベッド氏(BRAC)にマグサイサイ賞が贈られた事実が物語っているように、現在、この方法はバングラデシュ国内外から高い評価を受けている。

しかし、財源である外部資金が何らかの理由で途切れた途端、これらの開発組織による貸付事業がその存続基盤を失うのではないかという素朴な疑問が浮かんでくる。この問題に対する有効な解決策の一つとして考えられるのは、組合員の出資金や貯金という自己資金を基礎的財源にして、この種の貸付事業を自主的な組合運営によって運営することであろう。いわゆる自己資金を利用した相互扶助的性格を持つ頼母子講的な農村金融の見直しと再生である。具体的には、現在バングラデシュで最大の組合員数を誇るBRDB型協同組合が、頼母子講的な農村金融を一事業として展開することが可能であるかどうか課題となる。本章では、オストドナ村(以下A村)のBRDB型協同組合を事例にして、その組合の事業展開を具体的に考察しながら、BRDB型協同組合の再生に向けて、頼母子講的な貯蓄・貸付事業の意義と可能性について検討してみたい。

2 A村協同組合の設立背景と事業内容

コミラ県の南西部に位置するA村³は、舗装された国道が村の南を東西に通り交通の便が良いにもかかわらず、これまで外部からの農村開発の働きかけがほとんど無い、バングラデシュでも開発の遅れた村の一つであった。1980年代始め頃、A村では、村人たちがすでにインフォーマルな頼母子講的な組合を結成していた。しかし、組合員の貯金や出資金を集め数年間活動した後に、組合長兼マネージャーによる横領が発覚して、1987年当時、このインフォーマルな組合は実質的に消滅状態であった。しかし、JSARDプロジェクトの開始を契機にして、村人たちの組合活動は再開された。その後、JSRDEプロジェクトの援助を受けて政府系協同組合として登録され、試行錯誤の末に頼母子講的な性格を強くもつ協同組合として活動が安定している。以下、政府登録前とその後の二期に分け、A村で展開した協同組合の活動の経過を振り返る。

2.1 非登録協同組合(1987-1990)

1987年にA村で開始されたJSARDプロジェクトの村落定着調査は、村のある有力者から多くの便宜を得て進められた。国際協力事業団のJSARDプロジェクト日本人専門家の一人が村内に常駐して、その有力者世帯の息子であった高校生を現場調査補助員として雇いあげ、調査法を教えながら悉皆調査や土地所有調査などを実施した。

JSARDの調査活動がある程度軌道に乗った頃、先にも述べたように、自然消滅状態になっていたインフォーマルな組合を再建しようとする機運が、プロジェクトからの援助を期待する村人たちの間に盛り上がり、1987年12月に協同組合が再結成された。その時、上記のプロジェクトの現場調査補助員をこの協同組合のマネージャーとして日常の事務と運営をまかせ、彼を含めた9名の組合員を役員会(managing committee)委員とした。

非登録協同組合発足時(1987年12月現在)、組合員数は31世帯43名(南隣のR村住民3世帯4名を含む)を数え、当時A村の全世帯数71戸のうち28世帯から加入者があった。翌1988年7月には組合員が42世帯77名(R村の組合員は6世帯8名)まで増加した。しかし、この協同組合に加入した世帯(カナ、*khana*)は、A村を構成する16のバリ(*bari*、屋敷地集団)⁴のうち、協同組合マネージャーが属するバリと、そのバリに関係の深い2、3のバリに集中していた。加入者が1名もないバリがいくつも存在し、村全体をカバーするにはほど遠い状況であった⁵。

この非登録協同組合は、主に学生からなる村の若者たち6名を集金係に任命して、毎週組合員世帯をまわり貯金と出資金を集金した。

このように集められた組合の資金とJSARDからの補助金を投入して、3台のリキシャを購入し、土地無し世帯の組合員に貸し与えた。これは現物融資の形であり、毎月一定額を返済し、元利を完済するとリキシャの所有権が組合員に移された⁶。この融資事業によって3人のリキシャ所有者が誕生したことが、村人の組合活動に対する関心を高め、協同組合の収益向上に貢献した。

さらに、子ヤギ肥育のための貸付として、300－500タカ(1988年当時1タカ約4.5円、1995年当時約2.5円)程度の資金を何度か組合員に融資している⁷。

1988年7月現在、この協同組合の資金額は、貯金残高3,318タカと出資金11,625タカの合計14,943(組合員一人あたり65タカ)であった。

調査補助員兼組合マネージャーが貯蓄の勧奨と会計管理を継続した結果、この協同組合は大きな問題も無く運営されていたが、1990年JSARDプロジェクトの完了とともにその活動は中断されてしまった。

2.2 政府登録協同組合(1992－)

約2年の間において、1992年にJSRDEプロジェクト(1992－1995)が始まることになった。JSRDEプロジェクトの目的は、農村開発の具体的な実践の中から、A村発展の方向性を提案することであった。

プロジェクト再開の噂を聞いたA村の住民は、プロジェクトに対する自分たちの関心を示すために、竹を骨組みとした藁屋根の協同組合事務所を建設した。しかし、この事務所は嵐で崩壊し、1992年8月JSRDEプロジェクトの日本人専門家の1人が村を訪問した時、修復されないまま竹柱だけが残存している状況であった⁸。

早速、プロジェクトの現場調査補助員の1人が、活動停止状態の協同組合の帳簿と通帳残高を調べると、1990年から1992年の間に、組合長が組合員の貯金を記帳せず勝手に借用していたことが明らかになった。

この問題を話し合うために、1992年8月に多数の村人が出席した集会が開かれ、不正に借用していた金額をすべて組合長に返済させたいと、新たに組合の活動を再開することが確認された。そして、非登録協同組合のマネージャーの弟をJSRDEプロジェクトの現場調査補助員に雇いあげ、再建を目指した組合のマネージャーを兼ねてもらった。彼を含む9人の新しい役員が総会で選出された。JSRDEプロジェクト関係者の役割は、組合が必要とする時に助言を与えることに限定され、組合運営は組合員の自主性にまかせられた。

組合の規約にしたがって、出資金(毎週1タカ以上)と貯金(毎週2タカ以上)に加え、事務経費やお茶代にあてる雑費として毎週1タカが組合員から徴収された⁹。

非登録協同組合として約1年間活動した後、この組合は、1993年7月に政府登録協同組合、すなわちBRDB型協同組合に認定された¹⁰。プロジェクト側の参加者であった筆者は、政府登録することによって年に一度の監査が義務づけられ、さらにBRDB型協同組合のタナ協同組合中央連合会(Thana Central Cooperatives Association; 以下TCCA)¹¹に加入することによって色々な研修や経営指導を受ける機会が与えられる結果、上記のような不祥事の再発が防がれると考えた

のである。一方、村人たちは政府登録することによって灌漑用深管井戸(deep tube-well、以下DTW)の政府補助を申請する条件が満たされると期待したのであった¹²。

1992年9月に86名いた組合員数も、1994年8月には139名(A村の南隣リドゥルガブール村在住の組合員19名を含む)にまで増え、A村総世帯75戸のうちの66世帯が加入する組合になった。しかし、1995年11月、規約改正によって、当初組合員として認められていた14歳以下の子供組合員が脱退した¹³ことに加え、A村の協同組合を見習って南隣のR村にインフォーマルな組合が結成されると、R村在住の組合員が脱退した。その後、組合役員による熱心な説得に応じて、村内の全世帯(76世帯)の110名が加入する組合となった。

1995年10月現在、この協同組合の資金は、出資金額20,640タカ、貯金額29,593タカ、合計金額50,233タカに達している。

当協同組合の事業は、貯蓄・貸付など信用事業と、協同組合が直接経営する企業的事業に大別される。企業的事業には、組合の経済的基盤の強化を目的とした耕耘機による賃耕、養魚などの事業がある。組合員からの貯金・出資金を財源とする貸付事業は、担保をとらない頼母子講的な性格を持つリキシャ購入貸付、個人商売向け小口融資、用益権を設定した土地を担保にした比較的大口の融資などである(表4-1)¹⁴。この貸付の対象は、最初、リキシャ引き、土地担保融資、養鶏に限られていたが、その後、マツ編み、竹細工、行商などへ拡大され、貧しい組合員が貸付を受ける機会が増加した。

貸付を受けるための手続きは、申請者が組合員2人を保証人にして役員会に申請する。役員会は申請内容を検討した後、申請を受理する場合、組合の定例集会にそれを議題として提案し、出席している組合員の承認を得てから貸し付けている。元金と利子は、3ヶ月から半年の分割払いで返済されている。

表4-1 A村協同組合の貸付事業の概要

種類	総貸付数 (回)	貸付総額	回収総額	元金回収 (単位:タカ)	利子回収	貸付残高	平均貸付額 (タカ)
養鶏	17	5,100	5,935	4,920	1,015	180	300
マツ編み	4	2,000	2,290	2,000	290	0	500
漁網づくり	3	450	480	450	30	0	150
竹細工	5	2,500	1,250	1,130	120	1,370	500
魚小売	7	5,500	4,225	3,900	325	1,600	785
行商・商売	30	29,300	13,800	12,900	900	16,400	977
リキシャ融資	11	43,920	48,875	35,900	12,975	8,020	3,993
農地担保融資	8	54,000	22,820	11,820	11,000	42,180	6,750
計	85	142,770	99,675	73,820	26,655	69,750	1,744

出所) A村協同組合資料から筆者ら作成。

注1). 対象期間:1992年7月28日から1995年3月31日。

注2). 85件の貸付が36世帯(村内31世帯、村外5世帯)、1世帯平均2.4回貸し付けられた。

注3). 回収された資金は回転資金として再貸付にまわされている。

表4-2に示されるように、貸付を利用する世帯は土地無し農や小農に多く、同一世帯が何度も貸付を受けている。これは、単に誰もが借りられるのでは無く、それぞれの世帯がもっている返済能力が問われているためであろう。このように、A村協同組合の貸付事業は、焦げ付きも無く順調に運営された(表4-3)¹⁵。

表4-2 階層別にみた貸付世帯の概要

土地所有規模 (エーカー)	貸付利用 世帯数	利用回数(世帯)		
		1回	2回	3回以上
土地無し農(0-0.50)	14	5	5	4
小農(0.51-2.50)	13	7	4	2
中農(2.51-5.00)	2	2		
大農(5.01以上)	2	1		1
村外世帯	5	n.a.	n.a.	n.a.
計	36	15*	9*	7*

出所) 調査により筆者ら作成

注1). 対象期間:1992年7月28日から1995年3月31日

注2). n.a.:貸付利用世帯が村外世帯であるため、土地所有面積は不明。

注3). *:村外世帯を除いた合計。

表4-3 1995年3月31日現在の信用事業の内容

項目	1992年8月31日	1995年3月31日
(イ)基礎資金(タカ)	[20,045]	[59,757]
組合員の出資金	6,580	21,960
組合員の貯金	13,465	30,497
プロジェクトからの助成金*	0	7,300
(ロ)流動資産(タカ)	[20,045]	[98,611]
TCCAへの出資金	0	1,140
預金(銀行、TCCA)	19,816	24,704
手持ち現金	229	2,917
貸付金	0	69,750
(ハ)2年7ヶ月間の信用事業で得られた譲与(儲け)	(ロ)-(イ)	38,854

出所) A村協同組合資料から筆者ら作成

注1). []の中はそれぞれ(イ)(ロ)の項目の合計値。

注2). *:助成金はプロジェクトの資金で組合が実施したよう御買行などの売り上げの一部で回転資金として組合に提供。

注3). 貸付金は利子を除いた貸付元金。

注4). 数字は信用事業の結果のみを示し、組合運営などの経費は除外。

注5). 返済された元利は回転資金として再び貸付にまわされた。

表4-4 リキシャ世帯への貸付の収支

収入		支出	
項目	金額(タカ)	項目	金額(タカ)
リキシャ・ローン借入	5,600	リキシャ・ローン返済	8,400
マットローン借入	500	リキシャ修理費	2,000
リキシャ総売上*	50,000	マット材料購入	500
マット売上	1,000	マットローン返済	590
小作農地作物売上	3,200	個人ローン返済	2,500
小作山羊肥育	500	組合出資金・貯金	350
		家屋修理費	1,000
		教育費(小学校3人分)	1,440
		衣服購入	2,000
		医療費	500
		食費・その他**	41,520
計	60,800	計	60,800

出所) 聞き取りから筆者ら作成

注1). 1995年現在、1993年1月から1995年1月までの2年間。

注2). *:1日80タカから90タカの稼ぎで7割から8割の稼働率として計算。

注3). **:食費・その他の支出は判定不可。

小規模貸付を受けた組合員による「事業」の事例

組合の貸し付けによって組合員個人が展開した事業の事例を以下に示す。

①リキシャ引き:H(男)

A村協同組合の組合員Hは、土地無し農民である。家族構成は妻、娘、息子2人の5人で、以前は賃借のリキシャを引いて生計を立てていた。組合からリキシャ・ローンを借りる前は、安定して貸しリキシャを借りられず生活が苦しかった。1993年1月、毎週20タカずつ返済し合計が8,400タカになった時点で所有権をHに移すという条件で、協同組合からリキシャ(価値5,600タカ)を借りた。ちょうど半年後の1995年1月に完済することができ、リキシャはHの所有となった。この間、リキシャによる収入は1日平均90タカ前後、2年間で約50,000タカの稼ぎとなった。同じく組合員である妻は、マット作りの材料購入資金として組合から500タカを借りた。製品を定期市で販売し1,000タカの収入を得、その中から590タカを組合に返済した。さらに0.48エーカーの刈分け小作水田に、2,000タカの費用をかけ3,200タカの収穫を得た。子供たちが1頭のヤギを小作飼育した。支出は、リキシャ・ローンの返済に8,400タカ、マット作りローン返済590タカ、リキシャ修理代2,000タカ、マット材料購入500タカ、小作農地耕作費用2,000タカ、組合の出資金及び貯金350タカに加え、その他の生活費などであった(表4-4)。

表4-5 竹細工世帯への貸付の収支

収入		支出	
項目	金額(タカ)	項目	金額(タカ)
竹細工ローン借入	1,500	竹細工ローン返済	1,650
竹細工売上利益	10,550	竹細工材料購入	1,500
夫からの仕送り	3,400	組合出資金・貯金	150
FFEの小麦(225kg)*	1,125	家屋修理費	300
竹細工の在庫	600	衣服購入	1,000
		食費・その他**	12,575
計	17,175	計	17,175

出所) 聞き取りから筆者ら作成

注1). 1995年現在、1993年12月から1995年4月までの17ヶ月間。

注2). *:FFE(Food for Education)貧困家庭の自動に月約15kgの小麦を支給し通学を推進しようという事業。小麦1kg5タカで計算。

注3). **:食費・その他の支出は判定不可能。

②竹細工:K(女)

組合員Kの家族構成は、夫、息子2人、娘、の5人である。夫はC市の食堂で働いており、毎月200タカの仕送りがある。長男は大工の見習い、次男と娘は、政府が実施している「教育のための食糧支給(Food for Education: FFE)」事業の食糧(小麦)支給を受け小学校に通っている。K一家は、夫の仕送りと彼女の竹細工の売上で生計を立てている。1993年12月、組合から融資500タカを受け、すぐに元利を返済した。1994年1月、2度目の融資として500タカ借りた。1995年1月、3度目の融資500タカを受けている。これらの資金は竹細工の材料を仕入れに使った。カゴやザルなどの製品は定期市で売りさばいた。17ヶ月間の売上合計は、10,550タカである。受給した援助小麦(月15kg約75タカになる)は生活の支えとなっている。この間、出資金と貯金あわせて150タカを組合に積み立てた(表4-5)。

③魚小売と漁網作り:R(男)

Rは週に四、五回、約35km離れたチャンドプール市で魚を仕入れ、近隣の定期市で小売りする。自己資金の無かった土地無し農民のRは、以前、1,000タカあたり1日10タカから20タカの利子で、チャンドプール市の高利貸しから商売資金を借りていた。家族構成は、妻、息子4人、娘2人の8人である。長女は隣村で奉公に出ている。2人の息子は小学校に通っている。妻は、政府の貧困救済事業(Vulnerable Groups Development: VGD、第3章参照)の小麦を毎月30kg受給しているが、稲刈りの季節は村内の数軒の農家で、脱穀や初処理などの農作業を手伝い、賃金として米を受け取っている。

表4-6 魚小売と手工芸世帯への貸付の収支

収入		支出	
項目	金額(タカ)	項目	金額(タカ)
魚小売ローン借入	2,500	魚小売ローン返済	2,335
漁網づくりローン借入	450	漁網づくりローン返済	480
竹細工ローン借入	500	漁網材料購入	450
魚小売利益	34,685	商業免許取得代	300
漁網売上	810	組合出資金・貯金	150
娘の収入	1,000	小作地借上	550
妻の収入	600	家屋修理費	600
VGDの小麦(17ヶ月)*	2,550	娘のアクセサリー	180
		衣服購入	1,000
		食費・その他**	37,050
計	43,095	計	43,050

出所)聞き取りから筆者ら作成

注1). 1995年現在、1993年9月から1995年2月までの17ヶ月間。

注2). *:VGD(Vulnerable Group Development)貧困女性に月約30kgの小麦を支給する救済事業。ここでは計510kgが支給された。小麦1kg5タカで計算。

注3). **:食費・その他の支出は判定不可能。

Rの妻が漁網編みの技術を持っていることに目を付けた組合は、漁網作りの材料費として、150タカずつ3度、計450タカを貸し与えた。漁網は、近所の村人たちに合計810タカで販売された。元利合計480タカを組合に返済した後、150タカを漁網作りの自己資金として手元に残し、残りの180タカで娘に金製のアクセサリーを買い与えた。その後、竹細工の資金として、500タカを組合から新たに借り入れた。

Rは、毎日日割りで元利を支払い6ヶ月以内に完済する約束で、1993年9月、500タカを魚小売資金として組合から借りた。返済期限前に完済したので、引き続き1994年4月と11月、それぞれ1,000タカずつ合計2,000タカを借りた。1995年、生活に余裕が生まれたので、550タカの費用を使って0.18エーカーの水田で刈分け小作を試みた。貯蓄と組合への出資金として150タカ、ビジネス許可証取得費用300タカなどの支出がある(表. 4-6)。

当協同組合が直接経営主体となった耕耘機貸耕事業と養魚事業は、プロジェクトから現物もしくは資金的援助を受けて始められた¹⁶⁾。1994年2月に開始された耕耘機による貸耕事業では、経理がずさんで受領した貸耕代金が正確に記帳されていないうえに、関係領収書も適切に保存されず、収支全体が把握できないありさまであった。

1995年4月、組合に残されていた簡単な経理資料から、人件費、燃料費、支出の大半を占めて

いた修理費、全てに水増しという不正が明らかになった。耕耘機事業は、新品の耕耘機が購入されたにもかかわらず異常に故障が多く、1年を経過した時の事業収支は、事業を持続的に経営できると予測した当初の計画には遠く及ばなかった¹⁷。そのため、1995年7月、臨時組合総会で、この事業を持続できる可能性は少ないと判断され中止が決定された。

養魚事業は、それまで村のモスク(mosque)が養魚権をもっていた池を、組合が賃借して養魚を試みた。同じ池でモスク管理委員会¹⁸が、以前、独自に実施した養魚では、毎年儲けがあった。一般に個人が経営する養魚は、魚の病気でも出なければそれなりの利益が約束される。しかし、組合はこの部門でも損失を被った。この養魚事業でも、耕耘機の場合と同様に、会計帳簿が適切に管理されていなかった。さらに、組合長が当事業の稚魚の半分を自分の池に放流したうえ、組合の購入した飼料を自分の池に何度か流用していたことが判明した。このような不祥事の続出という事実は、協同組合の行なう企業的事業の運営管理の難しさを筆者らに実感させた。

1995年4月、組合員であり村のマタボール(matabar)の1人であるB氏が、組合定例集会¹⁹で、組合運営上必要な雑費にあてるために組合が徴収していた金の使途の説明を求めたことから、組合長による不正貸付と、組合長とマネージャーによる耕耘機賃耕、養魚事業からの収入の横領という不祥事が「発覚」した。同月開催された年次組合総会で、横領した金額を組合へ返済させることと、役員の改選を行なうことが決定された。その後、7月に開かれた臨時組合総会で、村の年若いリーダーが新しい組合長に選出され、役員も改選された。あわせて、問題の多かった前組合長が、新しく設置された当協同組合の監査委員に就任した。1995年11月以降、協同組合は新組合長のリーダーシップのもとに、これらの問題の再発を防ぐ努力をしながら、新たな活動を再開している。

3 A村協同組合の事業の意義と可能性

A村協同組合の活動の特徴は、

- ① いくつか試みられた事業の中でまがりなりにも「成功」を納めたのは、組合員の出資金と貯蓄を財源とした頼母子講的な貯蓄・貸付事業であり、協同組合が経営主体となった企業的事業は失敗したこと、
- ② A村の全世帯が協同組合に加入しており、当協同組合がいわゆるA村の村落社会と同一と見なせること、
- ③ 組合役員の不正をマタボールの一人が抑制したこと、

の3点であろう。

以下では、これらの特徴が例示しているBRDB型協同組合の再生の可能性を考察してみたい。

3.1 企業的事業と頼母子講的信用事業

協同組合が経営主体となって企業的事業を行なうことの難しさは、バングラデシュの他の地域においてTCCAや協同組合が同様の事業を試みたが、その多くが失敗したという事実²⁰に如実にあらわされている。このような事業が失敗した理由はいろいろ考えられるが、あえていうならば、協同組合には、この種の事業を推進するうえで必要とされる、強い責任感と企業的感觉が欠如していることを指摘できよう。

企業的事業を成功させるためには、常に「儲けたい」という意識が要求され、かつ労力と投資を惜しむことなく、損失の生ずるリスクを果敢に克服していくという覚悟が経営主体には要求される。すなわち、その覚悟が企業的事業の成功を呼び、「儲け」という形で報われる。企業的事業経営とは、「儲け」に対する個人の強い願望の現れであるともいえるのである。

一方、協同組合が主体となった企業的事業は、事業損失の責任が協同で保証されるかわりに、事業を遂行する責任も共有され、経営上のリスクを克服する強い個人的な動機づけが現れにくいことになる。本来、企業の経営形態は協同事業には向いていない。つまり、「他人の儲けのために一生懸命に働く人はいない」というのがバングラデシュの協同組合活動においても現実なのである。はからずも、A村の協同組合でもこの点が露呈されたのである。

今日、多くのBRDB型協同組合が行なっている公的な外部資金を組合員へ貸し付ける「金融代理店」業務では、協同組合のマネージャーが事務業務をこなしているのにすぎない。利潤を生まなければならないという企業的な感覚を要求されず、マネージャーが「組合員が元利を返済できない」という事業損失のリスクを負う必要も無い。これらのマネージャーを指導し監督する立場にあるBRDBが適切に機能するならば、この類の貸付事業がうまくいくことを、大多数のBRDB型協同組合におけるこれまでの活動が如実に物語っている。

こうした一般的なBRDB型協同組合とは大きく異なって、A村協同組合の貸付事業は、外部資金に頼らないで、組合員の出資金と貯金を資金源として、組合員が個人で行なう事業資金に融資されている。一般的に、このような貸付事業に企業的な経営感覚は要求されないが、協同組合に対する組合員の「信頼」が無い限り、「預ける」「貸す」「返す」という信用は成立しがたい。A村協同組合の貸付事業が成功した背景には、このような「信頼」が重要な役割を果たしているのである。

3.2 村落社会の「信頼」を組み込んだ協同組合

前述したA村協同組合の頼母子講的な貯蓄・貸付事業、つまり内部性の高い資金循環は、バングラデシュの他の地域でもその存在が確認されており、A村だけに特別のことではない。人々が自主的に形成した種々なインフォーマル・グループが、このような貸付を活発に行なっている。これらの中で最も顕著な活動を展開しているが、パラ(*para*)と呼ばれる近隣を中心とする集落単位や、グスティ(*gusti*)と呼ばれる親類縁者によって構成されたグループである[河合・安藤 1990]。

こうしたインフォーマル・グループは、JSRDEプロジェクトのもう一つの調査・実験村であるタンガイル県のD村ではシヨンチョイ・シヨミテイ(*sonchoy samity*、以下貯蓄・貸付組合)と呼ばれ、そのほとんどが同一のパラに居住する者で構成されている²¹。このような構成となりやすい理由には、近隣や親類縁者の間には何らかの機能をもつグループがすでに存在しており、それらを生かした新たなグループを形成すれば既存のリーダーシップが容易に発揮され、運営上の問題が発生し難いことなどがあげられている²²。つまりインフォーマルな貯蓄・貸付組合の場合には、既存のグループの持つ「社会習慣」や「人と人のネットワーク」がその存在を強く支えているのである。平たくいえば、バングラデシュ農村にすでに存在している「在地の社会」の良い面が機能している結果といえよう。

この視点でもう一度A村協同組合を検討してみよう。1995年4月現在、協同組合の組合員をもつ世帯数は、A村の全世帯数75世帯の88%にあたる66世帯であった。1995年11月には、全世帯から少なくとも一人が加入する協同組合となった。この他に、ここ10年間で南隣りのR村に移り住んだ親類縁者5世帯が、組合員として当初から加わっていた。また、複数のパラからなる大きな村(*gram*、グラム)とは異なり、A村は全世帯が75世帯と少なく、実質的に村が一つのパラとなっている。したがって、村の全世帯が加入したA村協同組合は、村落社会が持っている組織性や機能と多くが重なり、協同組合の規約以上に村の社会規則といえる「社会慣習」が機能しえる条件が備わっていた。A村の協同組合は、本質的に他の地域やD村で行なわれているインフォーマルな貯蓄・貸付組合と同じ背景をもっていると見なすことができよう。つまり登録されたBRDB型協同組合という形式になっているが、実質はインフォーマルな組合(グループ)なのである。

一般的に貯蓄・貸付組合の形態をとるインフォーマルなグループは、煩雑な手続きに対する嫌悪感やそれぞれが持つ独自の目的とのズレなどから、政府に登録することを好まない傾向にあるといわれるが²³、A村の協同組合が政府登録「貯蓄・貸付」組合として活動しているという希な事例は、以上のように考えると納得がいく。

3.3 協同組合の抱える問題

A村の協同組合が実質的にインフォーマル性を兼ね備えた貯蓄・貸付組合であるとするならば、インフォーマルな貯蓄・貸付組合が抱えてきた問題を、A村協同組合も内包していることを容易に想像できる。例えば前述のD村では、貯蓄・貸出組合の多くが組合をまとめるリーダーの不正貸付や貸付金の返済延滞によって、数年で自然休止の状況に陥っている。このような事例はむしろ一般的に見られることであると報告されている²⁴。A村協同組合が度々経験した組合長とマネージャーによる資金の使い込み事件も根は同じである。しかし、A村協同組合ではこの類の不正をうやむやのままにすることなく、組合の定例集会で組合長とマネージャーに「横領」した金を返済させることを明言させ、実際に返済させた。組合長というマタボールの不正を牽制したのはもう一人のマタボールであり、A村では村落社会の伝統的なリーダーたちがこのようにして組合運営を正常化したのである²⁵。

4 政府系協同組合の再生に向けて

A村協同組合の再生への試みから学ぶべき点は、バングラデシュの農村で、頼母子講的な制度的「信用組合」の展開が可能であることを、具体的に示したことである。

A村では従来、事業意欲をもつ下層の人々は、年利率100%を越えるような高利で、他の村人からインフォーマルに金を借り入れて事業の資金にあてていた。しかし、A村の協同組合が行なう貸付事業の利率は年20%から40%と、インフォーマルな金融の半分以上となっている²⁶。この利率は、BRDB型協同組合が外部から導入した公的な資金を運用している一般的な貸付事業の年利16%に比べれば高くなっているが、申請手続きが簡便であることや、必要な時すぐに資金を借りられるという時宜を得た借り入れ機会を組合員に提供しているとともに、村内で資金を調達し、そして還流するという相互扶助を生かした資源流動(resource mobilization)にも大きく寄与している。

さらには、JSRDEプロジェクトの他の実験村である、タンガイル県のD村とボグラ県のB村の非制度金融に関する報告[藤田 1995]によれば、現在バングラデシュの農村では非制度金融の構造的変化が起こっており、すでに下層民の間に貯蓄余力が生まれている。こうした個別世帯の経済状態の好転が、A村協同組合が展開してきた頼母子講的な貯蓄・貸付事業を、資金調達の面から積極的に後押しし、国の銀行から供給される公的外部資金に依存しないこの種の貸付事業の持続性を大きく保証するものとなっている。

一方、頼母子講的な貯蓄・貸付事業を持続的に展開するためには、村の「在地の社会」が持つ信頼を基盤にして、これらの事業の存続を危うくする不祥事の発生を抑制するシステムを構築することが求められている。A村の協同組合の事例は、この「在地の社会」のやり方に学び、在村リーダーたちが持っている相互牽制力を引き出すことによって、この類の不祥事の発生を抑制することが十分に可能であることを教示したのである。

A村の協同組合のこのような経験をふまえ、BRDB型協同組合を、村落を単位とする頼母子講的な貯蓄・貸付事業を展開する「信用組合」に変えていくことで、コミラ・モデルの提唱者であるアクタル・ハッミド・カーン博士が希望した「農村経済にとって重要な役割をになう組織」²⁷として、再生することもまったくの夢ではない。村落社会の慣習に則った組織や運営を基本としたバングラデシュの協同組合運動が、実践的に展開されることが強く望まれており、A村の協同組合の経験はその大きな可能性を示唆している。

- ¹ コミラ・モデルから全国的に普及した協同組合であり、村レベルに協同組合を組織しタナ・レベルにタナ協同組合中央連合会 (*Thana Central Cooperatives Association: TCCA*, 詳しくは注10を参照)をおくという2段階構造が作られた。1960年代には、20数タナのパイロット・プロジェクトであったが、独立後の1972年総合農村開発計画 (*Integrated Rural Development Programme: IRDP*)として全国的に拡大され、1980年代にBRDBに改組された。1991年には、タナ協同組合中央連合会が449、協同組合が66,669、組合員数2,433,312名を数えている。協同組合は、当初農民組合 (*Krishi Samabaya Samity: KSS*)のみであったが、1970年代半ばから女性組合 (*Mohila Samabaya Samity: MSS*, 1980年代に無資産女性組合 (*Mohila Bittahin Samabaya Samity: MBSS* に改組)、無資産者組合 (*Bittahin Samabaya Samity: BSS*)などが村の中に設立された。バングラデシュのその他の協同組合について、文献[斉藤 1991]が詳しい。
- ² 具体的には、乳販売のための乳牛購入や、白米や卵の売買などの小規模商業活動に対する貸付であり、研修は職業訓練、識字教育、家族計画普及などである[安藤 1995]。
- ³ A村では1995年6月当時、76世帯507人、内男性263名女性244名、15歳以下44%、15-59歳51%、60歳以上5%の人口構成を示し、うち24名が国外へ、36名が国内の出稼ぎに出ている。全76世帯の内29世帯が耕作耕地を所有しない土地無し農(0-0.50エーカー)、39世帯が小農(0.51-2.50エーカー)、5世帯が中農(2.51-5.00エーカー)、3世帯が大農(5.01エーカー以上)に分類される。農業は、従来は稲の雨季作を中心に行なわれ、乾季は一部の耕地を除いて休閑していたが、最近は高収量品種を取り込んだ稲作に加え乾季の畑作が試みられている。大雑把に述べるならば、A村は農業収入より出稼ぎなど農外収入に依存した村であるといえる。
- ⁴ カナは生計を同じくする単位を指す。バリはグスティ(*gusti*)と呼ばれる同一の父系血縁のグループに属する者が中心となり、共有の中庭を取り囲むようにカナの住居が配置される。一つのバリは一つの屋敷地集団となっている[河合・安藤 1990]。各バリにはそれぞれ名前がついている。
- ⁵ この再建組合へ未加入であった世帯主への組合活動に関する聞き取りからも、従来の組合が起こした不祥事に対し、当村の住民は非常に強く反発したことが容易に想像された。ちなみに、横領事件を引き起こした前組合長兼マネージャーは、1992年7月活動を再開する政府登録協同組合への加入を切望したが組合員たちに拒否されている。この例は村の有力者であっても、横領などの事情が一度知れわたってしまうと長期的に信用が失われることを如実に示している。
- ⁶ コミラ・コトワリタナ (*Kotwari Thana*)は日本の市に相当)のあるBRDB型協同組合でも実施された重要な事業の一つと内容は同じ。このBRDB型協同組合でも多くのリキシャ所有者を出し成功した[Gallagher 1992] p. 602。他の地域でも政府やNGOsによる貧困層の収入向上プログラムの一つとしてよく実施されている[Gallagher 1992] pp. 599-619。
- ⁷ ちなみに、当時、日雇い農夫一人の1日の賃金は3食付きで25タカであった。したがって融資額は15-20日分の賃金となり、日雇い農夫層にとっては大きな意味をもっていたといえる。
- ⁸ 1992年9月に、村人が土地や建築資材などの一部を現物提供する形で負担し、JSRDEの資金援助を受けレンガづくりの組合事務所が建設された。建物は協同組合の活動に加え、村の行事などにも利用され、公民館としての機能も果たしている。
- ⁹ 定例集会の際に、組合員が組合事務所で出資金と貯金を納めることが原則とされたが、当初から定例集会への組合員の出席が少なく、集金状況も悪かった。そのためマネージャーが個々の組合員をまわり集金した。1994年8月、国外へ出稼ぎに出るためこのマネージャーが辞職し、ある組合役員の息子(高校生)が新マネージャーに就任した時、再び組合員の方が組合事務所に足を運ぶことになった。村外で働く組合員は、帰村時に一括して出資金と貯金を納めている。組合員は、出資金と貯金を納めてマネージャーから領収書を受け取り、各自の通帳に記帳してもらう。マネージャーは組合の出納簿に各自の出資金と貯金額を記帳する。この記帳内容は、定例集会で報告される。
- ¹⁰ BARDがBRDBとの共同パイロット・プロジェクトとして模索中の新しい協同組合である総合農村開発型協同組合 (*Comprehensive Village Development Programme: CVDP*)の名称で登録された。従来のBRDB型協同組合では、村内にKSS、MBSS、BSS等の協同組合が別々に組織され活動するが、CVDP型協同組合ではそれらの協同組合が一つの組合に統合し、従来の協同組合を下部組織として活用しながら事業を展開する[Planning Commission 1990]。A村の協同組合は、当初から男女やすべての階層を取り込んだ一つの組合として組織されたため、下部組織は持たない。
- ¹¹ A村の協同組合が所属するボルラ・タナTCCAでは、1980年代半ばまでは、灌漑設備や肥料など農業用資材を農村部で独占的に販売することができ、公的融資も潤沢で金融業務からの手数料収入もあった。農業用資材の販売の民営化や公的資金の減少等で収入が激減し、経営が悪化した。現在は、政府系銀行からの公的融資を受け、協同組合を通して組合員に貸し付けることが主な業務である。組合員の中から選出された組合長と10数人の職員がいる。BRDBからは農村開発官 (*Rural Development Officer: RDO*)、助農村開発官 (*Assistant Rural Development Officer: ARDO*)、会計官の3人の職員が派遣され、TCCAの事務運営の責任

者として業務を代行している。BRDBの関係者らの話によれば、ボルラ・タナTCCAの運営状況は、全国のTCCAに一般的に見られるという。

- ¹² 本文でも述べたように、A村協同組合はDTWなどの補助金を受けることを期待して政府登録BRDB型協同組合となったが、組合員たちは手続きが面倒な上必要な時にすぐに借りられないBRDBからの融資を当初から一切期待していなかった。一方、1992年の政府のDTWへの補助の打ち切りでA村協同組合にはDTWが導入されなかったといういきさつがあり(第2章参照)、A村協同組合がBRDB型協同組合となった経済的なメリットはこれまでのところ何も無い。しかし、TCCAの指導員が月2回組合事務所を訪れ会計帳簿のチェックと記入の仕方を指導したことや、組合の監査が政府の役人によって行なわれたなどの便宜を得ている。
- ¹³ 組合は当初、組織強化にとって組合員の確保が必要と考え、3歳の幼児の加入も認めた。しかし、年次総会での議決の際、組合員数の多い世帯(概して金持ち世帯が多い)が有利になるのを防ぐため、組合員世帯の投票権を1票に制限した。その際、組合の活動に直接参加する機会が少なかった子供の組合員は、彼らの貯金と出資金を同じ世帯内の他の組合員へ移管して脱退した。
- ¹⁴ 土地所有者は耕地を担保に融資を受ける。耕地は所有者が引き続き耕作し、元金の約20%の利子を担保となった土地の収穫物により払う。A村では、主に家族の一員を海外の出稼ぎに出す資金の一部として、一件あたり約5,000-8,000タカが融資された。
- ¹⁵ 1995年3月31日現在、全貸付件数85件の内45件の元利がすでに完済され、残りの40件が貸付継続中であった。完済された45件の貸付の内7件が期限内に完済されなかった。これらの延滞を出したのは、竹細工や小売などを行なっている貧しい世帯であった。しかし、定例組合集会での組合員の意向を受けた役員会や組合員である村のリーダーが保証人や借りた本人に働きかけた結果、延滞期間の利子分を上乗せした元利が2ヶ月から半年以内に全てが返済されたとのことである。本文でも述べているように村落社会の社会慣習やネットワークがこの点においても生かされたといえよう。また、1992年8月から1995年3月までの2年7ヶ月間に、組合員の出資金や預金などの基礎資金と信用事業における組合の流動資産は、それぞれ20,045タカから59,757タカへ、20,045から98,611タカへ増加している。信用事業の剰余(流動資産から基礎資金を除いた分)は1992年8月には0であったのが1995年3月には38,854タカとなった。以上の結果からも信用事業は成功しているといえる(表・4-3)。
- ¹⁶ 協同組合の経営強化策の一つとして、耕耘機賃耕事業に中国製耕耘機と灌漑用低揚程ポンプのセット(約65,000タカ)がプロジェクトから無償貸与され、1995年12月協同組合へ寄贈された。養魚事業は普及を兼ねたデモンストレーションとして、初期投資と維持費用がプロジェクトから提供された。その内訳は、1994年度分として池の借用料10,000タカ、池の整備費5,400タカ、稚魚3,000タカ、飼料費(1年分)約7,000タカであった。これらの事業による1994年度の売上の一部は信用事業の助成金として提供されたが、それ以外のプロジェクトからの提供資金は、プロジェクト終了時に回転資金として組合に移管された。
- ¹⁷ 近年、A村では高収量品種の普及による耕耘作業の集中と飼育役牛の減少により、牛による犁耕に支障が出ていた。協同組合は、オペレーターとオペレーター助手を雇い、1エーカーあたり約300タカの料金で耕耘作業を請け負った。料金収入の15%がオペレーターとオペレーター助手の手当に向けられた。計画では、十分な利益が出て、3年で耕耘機を更新し持続的に経営できる予定であった。
- ¹⁸ A村ではモスクを中心にして住民の集団が形成されている。住民の中からモスクの運営・維持を行なう委員会が組織され、維持費や寄付金を集めている。このような村落住民の自立的な宗教活動を筆者はバングラデシュの他の農村部でも確認した。したがってA村に限られた現象では無い。
- ¹⁹ 定例集会は、毎週土曜日午後7時に、組合事務所で開かれている。組合長が議長に、マネージャーが書記となり議事録を記録する。組合長とマネージャーは正面の机の前に座り、出席者は組合長に直面して木製ベンチに腰掛ける。集会は、マネージャーによる前回の議事録の読み上げと議事録の承認、前回決定事項の遂行状況の確認、前週の出資金と貯金の状況の報告と順次進められ、議題の協議へと移る。全組合員の五分の一が出席して集会が成立する。
- ²⁰ いくつかのTCCAでは耕耘機やトラクターによる賃耕や物資の運搬などが事業として試みられたが、ほとんどが経営の拙さによって失敗した(文献[Hye 1993] p. 154参照)。また、コミラ・ディストリクトのボルラ・タナには、DTWによる灌漑事業を持つBRDB型協同組合があると、筆者は聞き取った。実体は、協同組合を通して政府のDTW補助金を得た後、協同組合のリーダーが少数の組合員とグループを作ってDTWを私的に経営し、協同組合の事業とはなりえていなかったことが判明した。この例は、この種の事業を継続的に運営していくためには、バングラデシュの協同組合においても、個人の強力なリーダーシップが発揮されうる事業形態が必要とされることを示唆している。

²¹ 文献[Maloney; Ahmed 1988] pp. 63-113。

²² 同上、p. 76。

²³ 同上、p. 100。

²⁴ 同上、p. 88。

²⁵ バングラデシュの村では、情報が一般の村人に漏洩され村の世論を喚起することで、本文で述べたように複数のマタボールたちの抑制機能が発揮されやすくなる〔安藤 他 1995〕。このような契機となる「情報の公開」は、組合の定例集会で一般に周知させることも一つの方法であるが、

A村では、

- ① プロジェクトにより村内に設置された広報掲示板を通して、組合の情報を一般に提示すること、
- ② 複雑すぎて一般組合員が理解できないような、BRDB型協同組合の経理処理と報告義務を、独自の簡単な経理報告用の書式に改善し、上記の掲示板へ掲示することを徹底すること、
- ③ 役員の選出方法は、組織内に秘密や派閥を作りやすい選挙ではなく、集会で組合員が「互選によって選出する」ように組合規約を改定すること、

などがプロジェクトの助言を受け試行された。

²⁶ A村協同組合では、貸付利率は一律でなく貸付の対象事業(リキシャ、小売、竹細工、養鶏等)によって、年率で最高約20%から40%程度まで差があった。1991年から1994年にかけて物価上昇率は平均年3.2%、農村部では2.7%であったので、この協同組合の実質の貸付利率(運用資金利率)は約17%から36%程度であった。

一方、協同組合が集める個人預金は一般的には預金からの利子収入を目的とするよりも、公的融資を受ける便宜を得るためにすることが多い。そのため金利や配当について曖昧で預金者に金利が支払われていないことが多いと聞く。当組合でもその例にもれず、出資金と貯蓄に対する配当と利息支払いが当初は考慮されなかった。しかし、1995年7月の臨時組合総会で、それまで3年間に信用事業などから得られた剰余(儲け)の中から、出資配当と貯金利子にそれぞれ5,000タカずつ計10,000タカをあてることが決定された。その時の出資金と貯金の総額は約50,000タカであったので、配当と金利などの吸収資金利率は20%、年平均約6.6%である。

以上のように信用事業から計算上では収益があがっているが、いまだ事業規模の小さいA村組合では信用事業だけでマネージャーの人件費や事務経費などをカバーできない。したがって、他の組合と同様に専従のスタッフはおかれていない。組合業務事務はマネージャー一人がこなしているが、専従ではなく、若干の手当が出されているのみである。

本文でも指摘したように、組合が経営主体となつて行なう企業的事業が成功しないのは、使い込みなどの不正により不採算となってしまうことが多いからである。そのためA村組合ではこの種の業務を行なわないことが決定され、その補完措置として不正の発生しにくい貸店舗(組合事務所の隣りに増築)からの収入(月300タカ)で組合運営費を捻出している。

²⁷ 文献〔安藤 1995〕 p. 174。

第5章 行政普及サービスとリンク・プログラムの実験

バングラデシュの現行の地方制度は、国－ディビジョン(division:行政管区)－ディストリクト(district:県に相当)－タナ(thana:郡に相当)となっている(付録5－1)。それぞれに各省庁の出先行政機関がおかれ、財務行政、行政事務、警察行政や行政サービスを実施している。各行政機関にはオフィサーと呼ばれる役人が配属され、業務の指導や管理を行なっている。これらの行政機関は、バングラデシュでは「国家構成機関(Nation Building Departments: NBDs)」と呼ばれているように、中央省庁直轄の下級行政機関(以下 NBDs)である。

行政管区、県、郡には、それぞれディビジョナル・コミッショナー(Divisional Commissioner、行政管区長官)、デプューティー・コミッショナー(Deputy Commissioner: DC、以下県令)、タナ・ニルバヒ・オフィサー(Thana Nirbahi Officer: TNO、以下郡令)と呼ばれる行政官が配属され、各NBDsを調整している。

地方行政の中核機能は県であるが、郡役所にはNBDsが出先事務所をおき、直接住民に対して行政サービスを展開している。

本章では、NBDsが出先をおく最下層の地方行政単位である郡で展開される農村開発に関連する普及行政サービスの特徴とその問題点を、コミラ県ボルラ郡郡役所の事例で明らかにする。そして、それらの問題を解決する可能性がある一つの方法として「リンク・モデル」の意義を考察する。

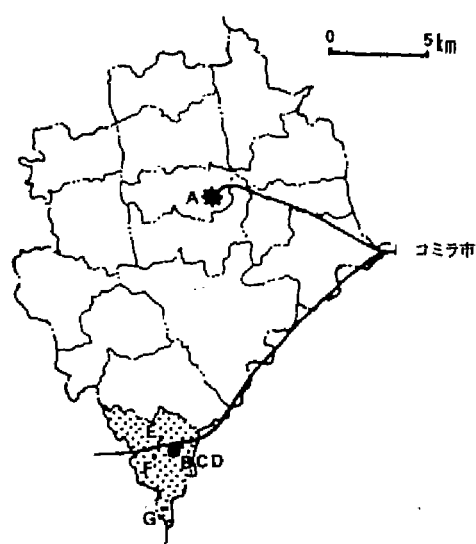
1 郡役所の行政普及サービス

コミラ県ボルラ郡は、首都ダッカの東南約90キロメートル、県の中心であるコミラ市の西30キロメートルに位置し、面積は240平方キロメートル、人口約31万人をもち、15のユニオン、334の村に区画されている¹。

農業が主要な産業で、特に郡の北部、東北部は乾季の野菜生産が盛んで、ダッカ市やチッタゴン市などの大都市に出荷している。南部と南西部は雨季の水稻2期作を中心とした作付けである。

ボルラ郡は旧メグナ氾濫原の比較的高位置にあり洪水の被害を受けにくく、雨季でも道路交通は比較的良く確保されている(図5－1)。

ボルラ郡役所は、郡のほぼ中央にあるボルラ・バザールの西のはずれにあり、役所の敷地造成の際、盛土を採取した跡の長方形のため池(縦横40m×80m)を三方向から取り囲むように役所庁舎、公務員宿舍、来客用宿舍が配置されている²。ため池の横にはイスラム教のモスクがあり、毎日お昼過ぎになると多くの人が祈りをささげる。役所庁舎は、1985年に新築された2棟の二階建ての事務所棟と講堂からなる。



ボルラ郡の概要

面積	241.65	平方キロメートル
ユニオン数	15	ユニオン
村(gram)数	334	村
世帯数	52,851	世帯
人口	310,778	人
小学校	120	校
ハイスクール	27	校
コレッジ	2	校

農業—郡北部・北東部 野菜の乾季生産
西部・南部 雨季の水稲2期作
地形—メグナ河の古氾濫原で比較的高位

- A: 郡役所
- B: ユニオン評議会事務所
- C: 家畜人工繁殖センター
- D: 徴税事務所出張所
- E: ユニオン家族福祉センター
- F: 郵便局
- G: 鉄道駅

出所) 筆者作成

図5-1 ボルラ郡の地図

1.1 郡役所の行政

1.1.1 郡役所の機構と機能

現在のボルラ郡役所には、15の中央省庁に属する24のNBDsが出先事務所をおいている³。郡役所の行政事務など総務と運営を、郡令の監督の下に郡令事務所と郡会計官事務所が行なっている。郡役所のNBDsは、中央政府が直接権限をもつ直轄(retained)部門と、権限を地方に移す移譲(transferred)部門の2つに大きく分けることができる⁴(付録5-2)。

9中央省庁の15NBDsが出先をおく移譲部門は、農村開発や住民生活に直接関連する、

- ① 道路、橋、水路の改修、小学校の改築等の生活基盤(インフラ)整備、
- ② 災害被災者や貧しい住民に対する援助や救済事業、
- ③ 新しい技術や知識(新品種などの農業技術に限定するのではなく、広く保健衛生、家族計画、教育などを含む)の普及を図る「普及型」行政サービス、

の3つに分類できる。

インフラ整備のうち、橋やカルバートなど構造物の建設は郡建設官(Thana Engineer)事務所が施工業者に直接発注する。ユニオン評議会が、道路の土盛り工事など一部のインフラ整備と、援助物資分配など救済事業で行政を補助している⁵。一方、「普及型」行政サービスは、後述するように、フィールド・アシスタント(field assistant)と呼ばれる補助役人(以下、普及職員)と彼らの業務を指導・管理するオフィサー(officer)と呼ばれる役人が、郡役所から直接村人に展開している。

1.1.2 郡役所の構成員(役人と普及職員)

郡農業官や郡畜産官などNBDsの長として郡役所に勤務する役人の多くは、文官 (Bangladesh Civil Service: BCS) 試験を通った上級職公務員である。学歴は大学卒か修士を終了している⁶。これらの役人の多くは、郡役所構内に付属して設けられている官舎に居住しないで、子女の教育や副業のためと称して、コミラ市などの町に家を借り家族と一緒に暮らしている。毎日、バスで職場に通勤してくる。平均2年から3年の間1つの郡で勤務した後、その多くは旧コミラ県内の郡を転勤している。これらの役人をダッカの中央政府が採用し、昇任や転勤など人事をそれぞれが所属する中央省庁が管轄している。

一方、現場を担当する普及職員の人数は、各NBDsを総計すると200人以上がボルラ郡に配属されている。これらの普及職員の多くが、マラリア撲滅事業などの特別なパイロット・プロジェクトに臨時普及職員として当初採用された。その後、これらの事業が政府の通常の行政サービスに組み込まれた時、彼らの身分は正式な政府職員になった⁷。学歴は中高卒⁸が大半を占めており、年齢は30-40歳代、現在の職種を変更したり昇進する道はほとんどない。10年以上継続して、同一地域で勤務する者も多い。彼らの多くは、小農に分類される農家の出身で、現在も出身地の農村に家族が住んでいる⁹。県の各NBDsがそれぞれの普及職員を採用し、転勤など人事も県レベルで決定する。

表5-1 役人と普及職員の比較

項目	役人 (Officer)	普及職員 (field assistant)
学歴	修士(master)・学士(bachelor)	高卒(HSC)・中卒(SSC)
雇用 財源	一般会計(revenue)	特別会計(development)
身分	高等文官職(BCS) / クラスI-II	クラスIII-IV
年金	有	一部職員にあり
出身	バングラデシュ全国	配偶先の属する県内
通勤	単身赴任	通勤が多い
家族	家族は都市に住むことが多い	家族は農村に住むことが多い
家系	上流家庭	中流家庭
転勤 場所	全国的に転勤	県内、特に郡内または近隣郡での転勤が多い
頻度	2-3年毎	5-8年、職種によっては転勤無し

問題の所在

1. 役人の転勤が2-3年で繰り返されるため、プログラム・政策の継続性がそこなわれる。
2. 上記の結果、プログラムがしばしば中断され普及職員のやる気が高揚されない。

出所) ①郡役所およびPユニオンの役人・普及職員の聞き取りから筆者作成。

役人と普及職員の間には身分や待遇で大きな差がある(表5-1)。普及職員の業務現場を直接監視する方法を持たないため、役人の多くは普及職員があまり仕事をしていないと考えている。時間と交通手段があつたら、役人は自ら村々を巡回訪問したいと言う¹⁰。ある農業官は、農業普及員が自宅から遠く離れた勤務地で働くのがよいと力説していた。自宅から通勤できる距離だと自分の家の仕事ばかりして、職務である農家巡回を全くしなくなるというのがその理由であつた¹¹。このように役人たちが部下である普及職員に常に不信を抱いている状態では、彼らが普及職員の経験や知識に耳を傾けようとする状況がなかなか生まれないであろうことを容易に想像できる。

1.1.3 郡役所の業務

郡役所は、土曜日から木曜日まで週6日(金曜日が休日)、業務時間は午前10時から午後5時までである。木曜日は午後2時までの半日である¹²。

郡役所の中でいつも混雑しているのは、郡総合病院¹³、土地台帳を見たり不服を申し立てる農民が足を運ぶ土地査定事務所、村人や土地契約書の代筆屋がたむろしている不動産登記所などである。一方、郡役所庁舎では、郡令事務所への陳情者¹⁴、事業実施官事務所へユニオン評議会関係者(救済事業と土木事業)、郡建設官事務所には土建業者やユニオン評議会議長(インフラ整備事業)などがしばしば出入りしているのを目撃できる。その他、農業官事務所、漁業官事務所、畜産官事務所にも、技術研修の受講や家畜の予防接種など行政サービスを求めて農民たちが顔を出す、それほど多くあるというわけではない。

郡役所を通して実施される開発関連の行政普及サービスは、政府の計画委員会(Planning Commission)が予め策定した開発計画に基づき各省庁に割り当てた事業と予算によって、実施されている¹⁵。これらの事業は、中央政府の各省庁が県にある各系列NBDsに割り当てた後、最終的に郡のNBDsが村人に展開している(付録5-3)。

郡の役人は、毎月月初め、所属するNBDsの県事務所で開催される月例会議に出席する。その会議には県下の各郡に配属されている役人が全員出席し、月間の業務実績の報告や事業計画を話し合う¹⁶。このように、県が地方行政の中心となつて、行政サービスを展開している。郡役所のNBDsは、業務報告や技術指導などの業務を郡レベルの定例会議で行なうが¹⁷、その会議は役人が普及職員の報告を聞いたり、彼らに技術指導する場となっている。

1.1.4 業務の調整

制度上、主席行政官である郡令が郡役所の連絡調整業務を行なうこととされている。郡役所では、前述した各NBDsの通常の普及サービス業務以外に、道路や市場などインフラ整備のために年次開発計画(annual development plan: ADP)予算が割り当てられている。これらの予算を執行するために、郡令が委員長となり、関連する役人たちが構成する小委員会がおかれている。農

業小委員会 (agriculture committee)、教育小委員会 (education committee)、入札委員会 (tender committee) などである¹⁸。

ボルラ郡では、1993年11月から月に1回、郡に割り当てられた年次開発計画の事業案件と予算の割当を決定するために、ユニオン評議会議長と郡役所の役人が委員に就いた郡開発調整委員会 (*thana development coordination committee*, 以下、TDCC) を開いている。

例えば、1995年9月のTDCCでは、1995年度の年次開発計画予算300万タカの事業計画を話し合った。席上、ユニオン評議会の申請に基づき郡建設官事務所が準備した事業計画を、郡建設官が報告した。すると、今回、事業の割当がなかったユニオン評議会の議長が、報告内容に異議を申し立てた。それを受けてすぐに、アドバイザーの国会議員が郡建設官にその理由を聞いた。しかし、郡建設官が適切に返答できなかったため、国会議員がその案件を預かり善処することになった。その他、飲料水用の井戸ポンプや救援物資の割当など現在進行中の事業の進捗状況を、関連する役人が次々と報告した。しかし、筆者が関わった限りにおいて、B郡のTDCCが、農業普及、保健普及など日常的な行政サービスに関連する議題を討議することはなかった。

TDCCは、1992年4月に中止され7月に完全に廃止となった以前のウボジラ評議会の代わりに、年次開発計画予算を執行するために設けられたと言える。ボルラ郡では、政府が目論んだようにウボジラ評議会に代わるものとしてTDCCが機能したが、全国には機能しないTDCCも多かったと言われている。

TDCCの議長には、郡内の各ユニオン評議会の議長が毎月交代で就き、郡令が幹事、政権党所属のボルラ郡選出の国会議員がアドバイザー、農村開発に関連する郡役所の各NBDsの役人とユニオン評議会議長全員が委員となった。

当初、ボルラ郡では、郡内各ユニオンを毎月順番に移動してTDCCを開催していた。しかし、会議の終了後、TDCCを主催するユニオン評議会の議長が、出席者全員に昼食を振る舞わなければならなかったため、経済的負担が大きく不満の声があがっていた。前郡令が転勤したのをきっかけに、それ以降郡役所の講堂で継続し開催することになった。1995年10月までは、国会議員が中心となってTDCCを運営していたが、総選挙が告示された11月以降、その国会議員が出席しなくなったため、新任の郡令が中心となり会議を継続した。ボルラ郡では、このように国会議員がかなり露骨に開発予算の割当に介入する姿をしばしば目撃した。

郡役所では、インフラ整備など一部の事業で関係機関の間の連絡調整を行なっているが、それぞれの日常業務や行政サービスなど横の連絡や業務調整を、各NBDsが全く行なっていない¹⁹。このように、郡役所のNBDsも完全な縦割り組織で、それぞれ県の上位機関が直接指揮管理する構造となっている。さらに、NBDsは、前もって連絡のないまま役人や普及職員が転勤したり、新任の役人が赴任する以前に前任者が転出し、その後、何ヶ月もの間不在となる例も珍しくない。このように、転勤によって事業の継続性がしばしば断たれている²⁰。

1.2 「普及型」行政サービスの現状

現在、地方行政が実施する「普及型」行政サービスは、

- ① 農業普及など生産技術の普及、
- ② 保健・公衆衛生、家族計画など生活改善、
- ③ 小学校教育の普及、
- ④ 収入向上、

などである(表5-2)。

これらのサービスの多くは、普及職員が農村を巡回し村人に直接展開している。その現状をボラ郡南ポイヤルガッチャ・ユニオンの事例から検討する。

表5-2 ユニオン・レベルの「普及型」行政サービスの一覧

職名	プログラム・業務	業務内容	対象
1 農業普及員 Block Supervisor	1) 農業資材支援事業(ASSP) 2) 統計調査、農民への助言	展示農家へ種苗・肥料・農業資材支給、栽培法助言 作柄・被害・作柄等の統計資料の準備、農家へ作物栽培助言	個人
2 家畜普及員 Veterinary F.A.	1) 家畜家禽ワクチン接種 2) 農家へ助言、治療、調査	家畜家禽の予防接種(一部のワクチンを除いて無料) 飼料作物・酪農・養蚕等の助言、家畜の診断・治療、伝染病の調査	個人
3 家畜人工繁殖普及員 Artificial Insemination	1) 乳牛品種改良事業(AI) 2) 酪農普及 3) 家禽ワクチン接種	ローカル種・外来優良品種を人工交配、酪農居宅、成果調査、有料 酪農・飼料作物普及 アヒレ・鶏の予防接種	個人
4 助漁業官(AFO)	1) 池での養魚普及	技術・マーケティングの助言	個人
5 保健助手 Health Assistant	1) プライマリ・ヘルスケア、 EPI(母子予防接種) 2) 統計調査	EPI、母子保健、衛生教育、栄養改善、下痢症・マラリア対策、無料 村のEPIポイントで母子へ定期的な予防接種、普及員一人毎月8回実施 年番別人口構成の定期的調査、伝染病が発生すると緊急調査	個人
6 家族福祉助手 Family Welfare Assistant	1) ジガツンヤ(Jagashya) 2) EPI 3) 家族計画推進、調査	集落に夫婦グループ結成、定期的な家族計画の推進教育 HAを補助して共同で実施、毎月EPIの半数の4回実施 避妊法の普及、人口増減(誕生と死亡)の報告、人口調査	グループ 個人
7 助教育官(AEO)	小学校の運営指導、監督	政府系小学校に教師や生徒の成績や出席の巡回監督、運営指導	団体
8 社会福祉推進員 Union Social Welfare Worker	貧困グループの収入向上	ターゲット・グループの運営指導、小口融資の支給と回収	グループ
9 公衆衛生技術 mechanic	手押しポンプの普及、修理	政府支給の手押しポンプの修理、集金、飲料水の衛生教育指導 一部受益者負担	個人
10 助協同組合官 (A. Co-op. O)	協同組合の経営監査	政府登録組合の経営監査	団体
11 貧困対策普及員 Union Coordinator	貧困層の組織化(BRDB)	ターゲット・グループの結成と貯蓄、小口融資事業の指導	グループ

出所) 聞き取りにより筆者作成

南ボイヤルガッチャ・ユニオンは、ボルラ郡の南端のタナ役所から約13キロメートル、国道を經由すると22キロメートルに位置している。面積13.3平方キロメートル、人口約2万8千人、18の徴税村(モウザ)、26の村(グラム)に区画されている。ユニオンには、ユニオン評議会事務所、家畜人工繁殖センター(Artificial Insemination Centre: AI Centre)、ユニオン徴税出張所、ユニオン家族福祉センター(Union Family Welfare Centre: UFWC)、郵便局、国鉄駅など6つの公共施設と小学校が7校ある。雨季の水稲2期作を中心とする純農村地帯で、農外就業の機会も少なく、国内外への出稼ぎ者が多い。周辺に活動するNGOsも少なく、ボルラ郡内でももっとも後れた地域である(図5-2)。

1.2.1 南ボイヤルガッチャ・ユニオン担当のNBDs職員と普及業務

南ボイヤルガッチャ・ユニオンには12機関の計25人の普及職員が配属され、様々な行政サービスを遂行している(表5-3)。普及職員1人が受け持つ範囲は、1ユニオンあたり複数の職員を配置する農業普及、保健、家族計画から、数ユニオンを1人の普及員が受け持つ家畜普及、漁業普及などと異なっている。保健衛生と家族計画は、普及職員の業務を監視する監視職員を各ユニオンに配属している。普及職員は、特別なプログラムに加え、村人に対する助言、指導、治療などを行なう²¹。これらのサービスのほとんどが無料である²²。

ここでは、農業普及、家畜普及、保健のEPIプログラムの事例を通して行政サービスを概観し、その特徴を明らかにする。

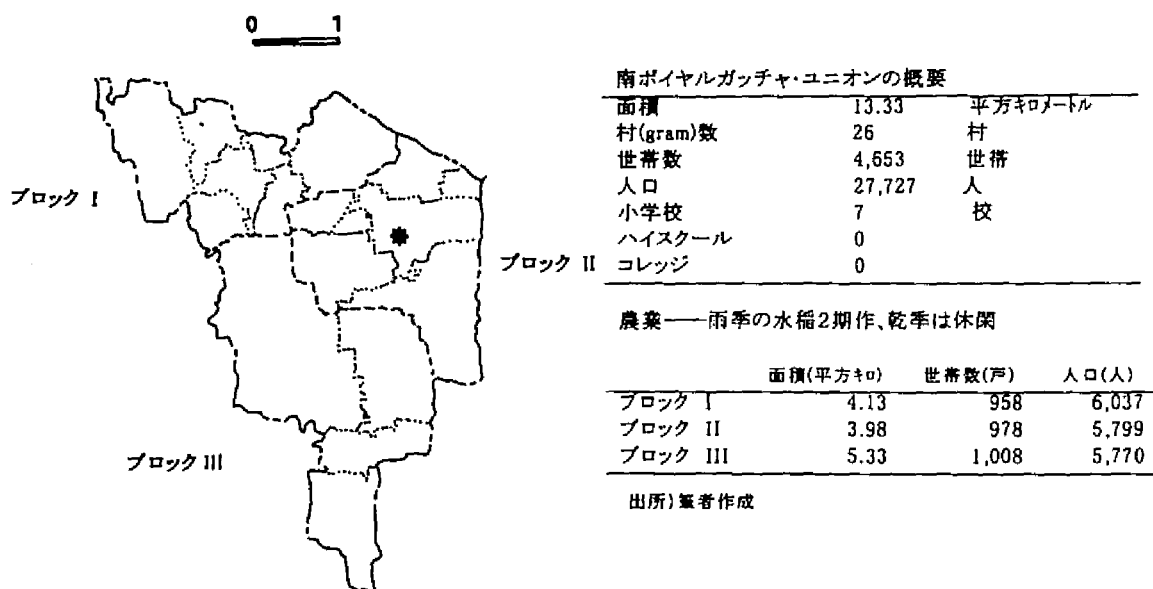


図5-2 南ボイヤルガッチャ・ユニオンの概観

表5-3 ユニオン・レベルのNBDs職員の一覧

	職名	人数	性別	所属	受持範囲	業務	業務形態
1	農業普及員	3	男	農業省	各ブロック	普及・統計	探索
2	家畜普及員	1	男	漁業畜産省	5ユニオン	予防衛生・指導	探索
3	人工繁殖普及員	1	男	漁業畜産省	数ユニオン	家畜改良・指導	待機
4	副漁業官	1	男	漁業畜産省	タナ全域	普及・監視	探索
5	助保衛生監視員	1	男	保健家畜部畜産省	2ユニオン	業務監督	待機
6	保健助手	3	男	保健家畜部畜産省	各ブロック	指導・予防衛生	待機・探索
7	家畜衛生監視員	1	男	保健家畜部畜産省	ユニオン全域	業務監督	待機
8	家畜部畜産監視員	1	女	保健家畜部畜産省	ユニオン全域	業務指導	待機
9	家畜部畜産助手	5	女	保健家畜部畜産省	数村	指導・教育	待機・探索
10	社会福祉普及員	1	男	社会福祉省	3ユニオン	管理・指導	待機
11	副教育官	1	男	教育省	3ユニオン	監督・指導	待機
12	公衆衛生教師	1	男	地方自治局	3ユニオン	修理・指導	探索
13	副飼育組合官	1	男	農村振興部畜産局	タナ全域	監督	待機
14	貧困対策普及員	1	男	農村振興部畜産局	数ユニオン	管理・指導	待機
15*	飼育組合監視員	1	男	TOCCA(民間)	3ユニオン	経営指導	待機
16*	農村振興課リーダー	2	男女	内務省(民間)	ユニオン全域	奉仕活動推進	探索
	計	25					

出所) 聞き取りにより筆者作成

注) *:民間人であり、公務員ではない。

(1) 農業普及

南ポイヤルガッチャ・ユニオンは3つの農業普及区(block、以下ブロック)²³に分けられ、それぞれ1名ずつの農業普及員(Block Supervisor: BS)が配属されている²⁴。展示農家(農業普及員が推薦し農業官が承認した)を通しての作物栽培普及²⁵と、統計資料の収集²⁶が基本的な業務であるが、助言を求める農民に栽培法や肥料・農薬の使用法を指導することもある。

ボルラ郡の農業普及員は、毎週土曜日の普及員会議で業務報告書を提出し、農業官や作物栽培官(Subject Matter Officer)から作物栽培技術や注意事項の指導を受ける。ときには、自分の担当する展示農家や受益農家への支給資材を持ち帰る。

ちなみに、ユニオン・サブセンター²⁷から半径1.5km以内の10村を担当する第2農業普及区担当普及員²⁸が1995年1月に出勤した24日の内訳は、定例普及員会議出席4日、ユニオン・サブセンターでの事務仕事7日、野外普及(農家訪問)12日、農業祭参加1日となっている。農家訪問は展示圃場巡回が中心である。この月は3村を延べ13回訪問したことになる(付録5-4)。訪問農家に前もって予定を知らせたりはしない。宿舎がある市場で顔を合わせた農民の所へも出かけることがある。一度の巡回訪問で数人から10人程度の農民と話す機会を持つが、その多くは顔なじみになっている。雨の日は農家訪問や巡回をしない。

この農業普及員の話によると、作物栽培普及業務の一つである農業資材支援事業(agricultural support service programme: ASSP)では、ユニオン・レベルに事業支援グループを結成し、普及員の活動を支援することになっているが、未だにグループが結成されないで、個人を対象にした普

及を相変わらず継続している。ASSPの展示圃場では、圃場の耕作者は一切作業しなかったのも、圃場の準備から苗の植え付けまで普及員が全て行なった。以前の農業普及法の「指導と訪問普及(T&V)」では、普及員はそれぞれが受け持っていた80戸の接触農家を必ず訪問することを義務づけられていたが、ASSPでは展示農家の数も少なく村を巡回する回数も減少した。

「このように展開している農業普及員の活動について、南ポイヤルガッチャ・ユニオンの農民たちに話を聞いてみると、農業普及員が村を巡回しているところを見たことがないとか、助言など一度も聞いたことがない、などの声が多くあがった。

(2) 家畜普及

南ポイヤルガッチャ・ユニオン担当の畜産普及員(Veterinary Field Assistant: VFA)は、普段、ボルラ郡東部の自宅から約1.5kmの距離にあるSユニオンにある畜産臨時出張所²⁹に通勤している。現在、この普及員は合計5つのユニオンを受け持っている。

郡畜産事務所は、畜産の振興³⁰と家畜家禽の病気治療と予防、農民への助言を行なっている。ボルラ郡に割り当てられているワクチン量が限られており、積極的に予防接種の拡大を図ることができない。そのため、出張所に家畜を連れてくる農民とか、個人的に接触してくる農民、知り合いがいる村に出かけて予防接種することになる³¹。

この畜産普及員³²は、1995年1月から6ヶ月間の月平均出勤日数は23日間であった。この23日のうちわけは、郡畜産官事務所に延べ10日、家畜家禽ワクチン接種、家畜の診断と助言、報告書作成など業務を行なうため臨時出張所で延べ11日勤務した。その間、農家訪問は延べ18回である³³(付録5-5)。

助言を求めに接触してきた農民が居住する村を主に訪問しているが、はじめて訪問する村には通行人や村人に道を尋ねながら行くことになる。そのため、普段は知り合いや以前から接触していた農家を巡回する。そのような巡回では、目的の農民が不在だったり家畜の集まり具合が悪くいつも苦勞することが多い(付録5-6)。いきおい村へ出かける機会は少なくなり、臨時出張所で農民が連れてきた家畜にワクチンを接種している。出先では飼料作物の栽培を必ず勧めている。

出張所近くの村には徒歩か自転車で出かけるが、郡役所や遠くの村へはバスとリキシャを乗り継いで行く。天候が悪い時や交通ストライキの時は出かけない。

(3) 保健・EPI プログラム

通常、保健官事務所と家族計画官事務所は、異なった事業を別々に実施している。しかし、EPIプログラムは双方が協力して実施する数少ないプログラムである。

その手続きを概観すると、以下のようになる。10時半頃、ユニオン評議会事務所から約2kmの距離にあるドウリアムリ村のEPIポイントに、アイス・ボックスを肩にかけ鞆を提げた保健普及員(Health

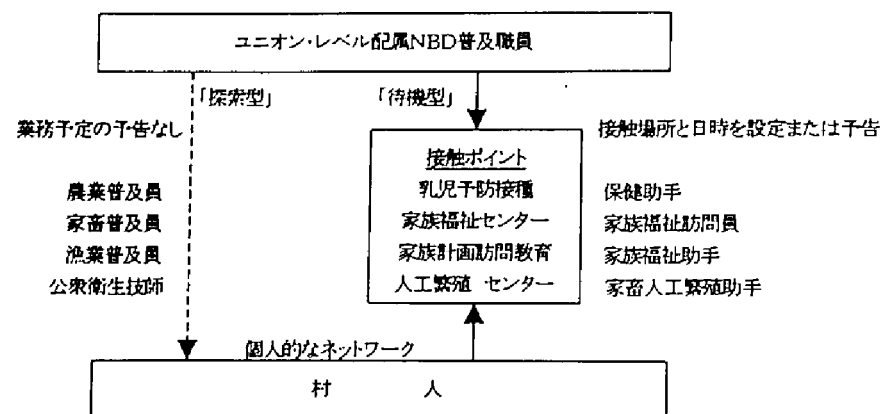
Assistant: 以下HA)が到着した。このEPIポイントはある有力者の家に設けてある³⁴。すでに到着していた家族福祉普及員(Family Welfare Assistant: 以下FWA)は、内庭に机と椅子を並べ、注射器と針を入れた圧力鍋を石油コンロで加熱殺菌して待っている³⁵。HAは家の外壁にEPIプログラムの垂れ幕を垂らす。机に透明なビニール・シートをかけ、母子の登録名簿を1冊と、ビニールのケースに収められた「乳児/ジフテリア・カード」と「妊婦/破傷風カード」の束を取り出して並べる³⁶。ケースに入った石鹸、手を洗うブラシ、小さなプラスチックの水入れボウル、脱脂綿、下痢症用経口補水剤2箱、マラリア検査用のプレパレートの入った小さな木箱、マラリア治療用クロロキン10錠、アイス・ボックス、注射器と針が机上に整然とおかれる。登録名簿とそれぞれの予防接種証明書が確認された後、FWAは数人の子供と妊婦にワクチンを接種した。HAは接種したワクチン名を登録名簿に記入し、カードにも記入して保護者に手渡す。この日の結果は、目標が破傷風10人、BCG 3人、ジフテリア10人、麻疹3人に対して、それぞれ8人、2人、7人、2人であった。2時間ほどして来る者がなくなると、HAは郡保健官事務所に提出する報告書類に成果を記入した、FWAは立会人として業務証明書に確認の署名を併記した。急いで後片付けを終え午後一時半、FWAとHAは村を後にした³⁷。この日は来なかったが、FPAやAHIが前触れもなく仕事を監視に来ることがある。FWAの談では、保守的な村では老人男性が乳児を連れてくる。

前もってEPIの予定を村人に通知する規則であるが、実際には前日または当日朝、FWAが住民にプログラムを告げて歩いている。HAが来なくてEPIが中止され、出かけてきた村人が待ちぼうけとなることがしばしばある³⁸。

FWAは業務上の問題として、交通手段がないため歩いて村へ出かけてこななければならないことをあげた。しかし、彼女たちには交通費が支給されないが、地元の出身者が多く雇用されているFWAは自宅から職場まで容易に通勤できるので比較的負担が小さい。

1.2.2 「探索型」普及と「待機型」普及

「普及型」の行政サービスの多くは、普及員が村々を巡回し住民個人個人を対象にしたプログラムを実施するタイプである。それらのプログラムを、普及職員が住民に接触する方法で分類するといくつかのタイプとなる。農業普及員のASSP、家畜普及員の家畜予防接種プログラムでは、普及職員が村々を巡回し、点在する受益者農民を個々に訪問している。一方、保健普及員と家族福祉助手が共同で実施するEPIプログラムや、家族福祉助手の家族計画推進プログラムでは、集落に定期サービス実施場所(たいていは有力者の庭先が多い)を予め決めておき、サービスを必要とする住民が来るのを普及員が待っている。以上のような普及員が住民に接触する仕方の特徴から、前者は「探索型」普及法、後者は「待機型」普及と分類できる(図5-3)。



出所) 筆者作成

波線矢印は活動が把握されにくい現状を示す、実線矢印は普及職員と村人の動線である。

図5-3 「探索型」と「待機型」普及形態

「探索型」は、村々を巡回し直接住民にアプローチするという普及職員の地道な個人的努力によるところが大きい。普及職員が個々に接触できる範囲は限定されるため、多くの住民が行政サービスの恩恵の外におかれる。この方法は、普及職員に大きな負担を強いる割には、彼らの存在場所を住民が把握できる機会が小さく、住民に対するインパクトは小さくなる。一方、「待機型」は、普及職員の待機する場所と日時を知らせることによって、住民がサービスを自主的に選択する機会が提供される。そのうえ、役人が普及員の活動場所を把握することが可能になる。このことは、住民ばかりでなく、普及員の業務を監督する役人にとっても大変都合がよいことである。以上のように考えると、「待機型」の普及形態は「探索型」のそれに比較して、行政と住民の双方にとって好ましいものである。しかし、このような「待機型」普及が期待されている効果を上げるためには、行政サービス情報が常に村人たちにくまなく公開されていることが必要である。

1.3 普及行政の特徴と問題点

以上述べてきた郡役所における地方行政の特徴は、

- ① 中央省庁からユニオン・レベルの普及職員に至るまで縦割り組織となっており、一部の事業を除いて各機関の連絡調整がほとんどない、
- ② 普及職員の経験や声が計画や普及事業に反映されず、中央が計画した地域性や在地性を無視した全国画一的なプログラムを展開している、
- ③ 中央省庁が計画したトップダウンの政策や事業が実施される、
- ④ 事業の計画・実施に責任を持つ立場の役人と現場で業務する普及職員の間、身分

や給与・手当・昇進・転勤など待遇上大きな差がある、
などにまとめられる。

一方、郡役所が農村で展開している「普及型」行政サービスは、

- ① 「探索型」と「待機型」の2形態に分類できる普及法がある、
- ② 主に農村のリーダーや有力者を対象として、普及職員の個人的なネットワークに頼ってサービスを展開している、
- ③ 法令上農村開発に対する責任があるユニオン評議会とNBDsの間に連絡調整がないため、ユニオン評議会に関係のないところで行政サービスを展開している、
- ④ 行政サービスの内容や予定などの情報を一般の村人に公開しない、

などの問題を指摘できる。その結果、行政サービスの恩恵を受ける村人の数は制限され、農村開発や発展へ自主的に参加する村人の数は限られている(図5-4)。

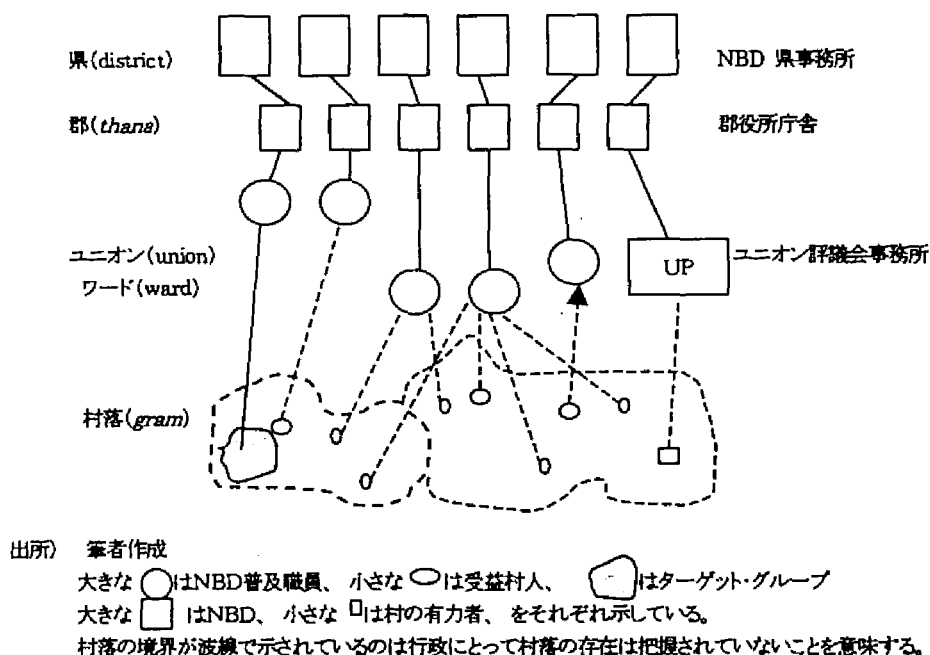


図5-4 「普及型」行政サービスの現状の概観図

2 リンク・プログラムの実験

2.1 地方行政と行政サービスの問題の所在

例えば個人の利益(interest)に直接関連する技術や知識であっても行政が提供するサービスは、本来公的なものとしてすべての住民に受益者となる機会が与えられるべきである。そして、個人のニーズが行政の用意したサービスに一致し、かつそれを本当に必要とする村人が自分の判断でサービスの受け手となるのである。そうするためには、まず、行政サービスの存在を知らせる「情報」が村人の間で共有される必要がある。しかし、バングラデシュなど発展途上国では、一般に行政サービスは個人的なネットワークで村のリーダーなど一部の村人に届けられる現状が示しているように、行政サービスの恩恵の受け手が偏在している。

予算や職員の数が十分に確保されないうえ、多岐にわたる住民のニーズを満たせないという現状では³⁹、“リーダーを通して”限られた個人に展開する行政サービスは、役人や普及職員が与えられたノルマを効率よく現場で達成するために、まことに都合のよいことなのかも知れない⁴⁰。しかし、ここで問題としなければならないのは、村の発展や個人の経済活動を積極的に推進する可能性を秘めた“やる気のある村人たち”を農村開発に参加する機会から遠ざけていることである。言い換えるならば、村人は行政サービス情報の「貧困状態」におかれており、結果として彼らの参加機会が奪われているのである。

一方、村人たちは、村内外の様々な情報と知識を共有しながら、在地のコミュニティ(地域社会)の中で日常を生活している⁴¹。そこでは、情報が開示されコミュニティに蓄積されることで、情報を共有するシステムが働いている。ところが、現状の行政サービスや行政情報は、ユニオン評議会や在地の地域社会をバイパスし、個人的なネットワークに頼って展開している。このように、行政が地域社会を避けて村人個人に接触する限り、行政サービスの恩恵を受ける一部の限られた村人以外の人たち(言うならば地域社会)が行政サービスや普及職員(行政そのもの)の存在を見ることができないのも当然であろう(invisible)。

バングラデシュでは、行政制度は在地の制度から発展したものではなかった。村人や地域社会にとって馴染みのない外から押しつけられた制度であった。このように新しくもたらされた制度を村人が受け入れるには、長い期間を経た後、最終的に村人が慣れ親しむ必要がある。同様に、地域社会も外部からの働きかけを受け、それに対するリアクションとして地域社会そのものが変化するのである。そのためには、地域社会の実態をはっきり意識し、それを実際の活動の中に取り込んでいく試みが必要なのである。しかし、バングラデシュでは、村や地域社会の存在そのものがこれまで否定的にとらえられてきたため、それらを行政サービスや農村開発の対象にしようとする真剣な試みはなかった。

2.2 リンク・プログラムの構成

以上の問題の所在を念頭において、村落または地域社会を下級行政と連携するシステムを実現する方法の一つとして、ここではリンク・プログラムを計画する。

プログラムを、①ユニオン連絡会議、②村落連絡会議、③掲示板等による普及行政情報公開、など3つの要素で構成し、ボルラ郡の南ポイヤルガッチャ・ユニオンのA村1村でアクション・リサーチとして実験した。

農村で業務を担当する普及職員相互間の連絡調整、ユニオン評議会をリンク・ピンとして村落(地域社会)と下級行政との連携(リンク)、村人と普及職員の顔と顔とをつきあわせた対話、村落での行政情報の公開など、村落を対象とする普及行政サービスを地方行政が実際に展開する一方、サービスの受け手としての役割に加え、農村開発を主体的に担う組織を村落に育成することが目的になっていた。

(1) ユニオン連絡会議

南ポイヤルガッチャ・ユニオン担当の各NBDsの普及職員、ユニオン評議会関係者、A村住民の代表が集い情報を交換する場として、ユニオン連絡会議を設定した。それまでユニオン評議会を素通りして村人個人を相手にしていた普及職員に、定例会議へ毎回出席することと業務の予定とその成果を報告することを義務づけた。

進行役にボルラ郡役所の農村開発官(Rural Development Officer：以下 RDO)、ユニオン連絡会議の議長に南ポイヤルガッチャ・ユニオン評議会議長、議事録記録者に郡中央協同組合連合会の監視員がそれぞれ就くとともに、ユニオン評議会関係者、各NBDsのユニオンの責任者、A村の代表者が会議に出席した。当初、毎月2回ずつのペースで会議を開催することになった。プロジェクトの関係者はオブザーバーとして、毎回会議に欠かさず出席した。

業務を中心とした日誌付けと、会議で発表する業務報告と業務予定を所定の報告用紙へ記入することを、実験に協力して参加した普及職員全員に要請した。会議後、これらの業務報告書と予定表を、掲示板に掲示するチラシを作成するため資料としてプロジェクトが回収した。

交通費として1回50タカを定例会議の参加者全員に、日誌を付けた普及職員に対して毎月300タカの謝礼をそれぞれ支払った。これは普及職員の通常業務の範囲を超えた特別なプログラムに彼らの参加を要請したためである。

会議は、ユニオン評議会議長の開会の辞ではじまった。RDOが前回の議事録を読み上げる。議事録に間違いがあると、出席者の面前で訂正した。同時に、前回会議の決定事項の追跡確認を行なった。次に、普及職員が1人ずつ前回の会議以降に達成した業務上の成果を発表する。そして次回の会議までの業務予定を報告する。それが済むと、ユニオン評議会関係者や村人の代表が普及職員に質問したり村人の要望を述べる。その都度、参加者が普及職員の報告に多くの質

問や意見を出した⁴²。プロジェクトと郡役所のBRDBが協力して会議の議事録を編集し謄写版印刷の後、次の連絡会議で参加者全員に配布した。さらに、普及職員が報告した有益な情報を編集し、プロジェクトが提供した18カ所の掲示板に張り出すとともに、ユニオン評議会議員がそれぞれ関連する選挙区の住民に知らせた。

(2) 村落連絡会議

A村の村落連絡会議は、郡役所の助農村開発官 (Assistant Rural Development Officer: 以下 ARDO) を進行役として、A村担当の7機関8名の普及職員、A村の代表数名、村の広報係7名⁴³が参加して実施された。毎月一度月末に、A村協同組合事務所で開催された村落連絡会議は、ユニオン連絡会議とほぼ同じ手順で進行された。

前回の議事録を読み上げ、その承認を受ける。A村に関連する話題に限定して普及員が普及活動の報告と予定を発表した。新技術や郡役所の出来事など有益な情報も同時に公開された。これまでA村では、この種の情報は村のリーダーや受益者に個別に伝えられるだけであったが、連絡会議の開催によって一般の村人も情報公開の恩恵を受ける道が開かれた。

会議の議事録とA村に関連する普及職員の業務予定を、プロジェクトのスタッフが記録し、BRDBが協力してタイプ印刷した。議事録は会議参加者に配布され、普及職員の業務予定を村内の掲示板に掲示するとともに、村の広報係が各世帯に告げて回った。

(3) 掲示板などによる情報公開

村では、集会参加者に伝える、村中をふれて回るなど、人々に直接情報を伝える方法がある。しかし、これらの方法ではその場にいない人に情報を確実に伝えることは不可能である。その状況を改善するために、不特定多数の人々に情報を伝える方法として、プロジェクトは掲示板に情報を張り出すことを提案した。この考えに至った背景に、町内会の掲示板や回覧板など、プロジェクトに参加していた日本人の経験があった。

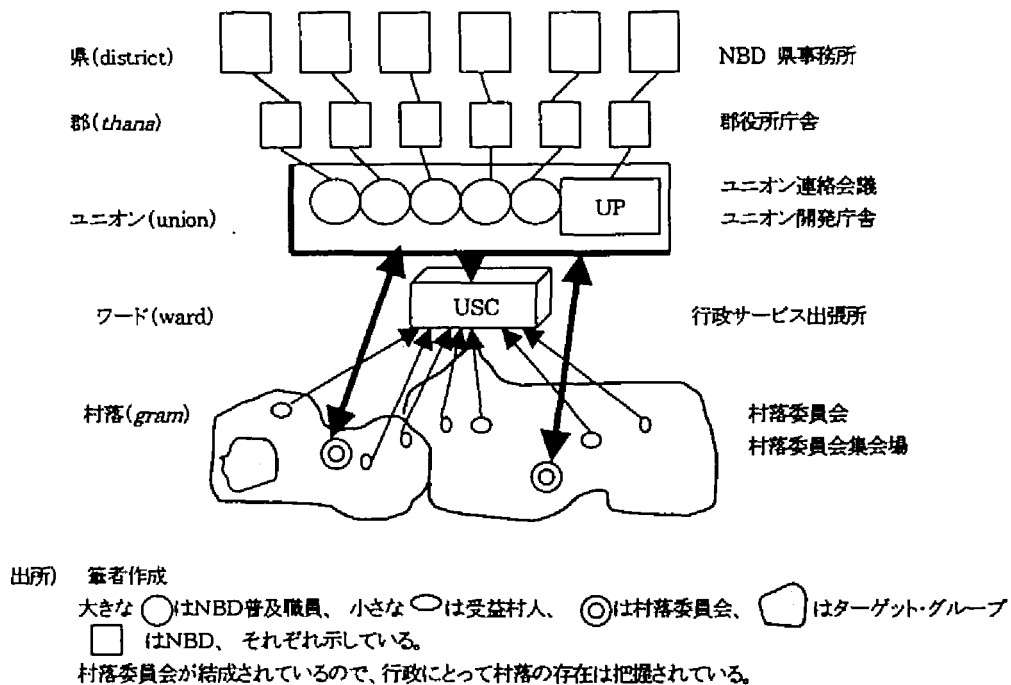
文字を読めない人の数が現在でも圧倒的に多いバングラデシュの農村で、掲示板の張り紙の効果に疑問をはさむ者が多かった。しかし、新しい張り紙が掲示された時、必ず新しい有益な情報が提供されるという条件を満たすことによって、村人の注意を掲示板に引きつけることが可能である。読み書きを知らない村人でも、掲示板に新しい張り紙が出ていたら、近くにいる人に読み上げてもらったり質問することができる。以上のような説得が功を奏し、参加者全員の賛同を得た掲示板プログラムが実施された。

市場や人通りの多い場所を選び南ポイヤルガッチャ・ユニオンの18カ所に掲示板を設置し、連絡会議で公開された普及職員の業務と予定を掲示した。その他、農薬や肥料の使用法など一般的に有益な技術情報も必要に応じて掲示することにした。毎月2回、ユニオン評議会の警備員が責任を持ってこれらの掲示物を張り替えた(付録5-7)。

2.3 リンク・プログラムの成果と課題

連絡会議を進める中で、村の全世帯をくまなくカバーする村落組織をどう育成するのかが、問題となった。A村ではほとんどの世帯が加入した協同組合をすでに結成していたので、その協同組合を中核とする村落組織となった。しかし、プロジェクトの他の実験村では、協同組合ではなく、在村のリーダーたちが構成する「村落委員会」が結成されている。これらの村落組織を受け皿として実施した連絡会議は、A村を担当する普及職員と村人を実質的にリンクする一方、これらの普及職員がもたらした行政サービスとその情報を村人たちが共有することを期待させた。

ユニオンと村落でそれぞれ実施された2つの連絡会議では、参加者がお互いに顔をつきあわせ話し合うことを通じて情報を共有するシステムの構築が主な目的であった。そのため、A村協同組合を村のただ一つの窓口とした。会議の情報は、村落連絡会議と広報掲示板という方法で住民に公開した。リンク・プログラムの構成は、公益に関するサービスや情報を、ユニオン連絡会議に出席した村落組織の代表者が受け取り、彼らがそれぞれの村で公開する、一方、個人の利益に関するサービスは、情報を受け取った個々の受益者が予め設定された接触点(図5-5の行政サービスセンター)に出かけ、普及職員から直接受ける、という予定であった。



2.3.1 リンク・プログラムの成果

1994年9月に開始され1995年12月にリンク・プログラムが終了するまでの約1年半の間に、ユニオン連絡会議と村落連絡会議はそれぞれ25回と14回開催された。回を重ね、会議の進行や打ち合わせなどの手続きに出席者が慣れるにつれ、彼らの間に友好的な気運が生まれ、連絡会議を積極的に受け入れようとする雰囲気が見えはじめた。

これらの連絡会議によって、ユニオン評議会議員たちは行政サービスの存在を身近に感じるようになったようである。ある議員は、家族計画の普及職員が報告した業務の予定と内容から、自分が属する選挙区と村の家族計画やEPIの成績が他それに比べ低いことを知り、普及職員を助け村人にもっと積極的に働きかけることを、会議の席上で表明した。また、別の議員は、家畜の予防接種の日程を家畜普及員と打ち合わせ、その予定を前もって村人にふれて回った。

一方、普及職員の間でも、業務や活動内容をお互い理解しようとする動きが起こり、情報を交換する場面が目撃されはじめた。例えば、ある連絡会議の席上、農家を巡回していた時、管井戸用手押しポンプの修理について相談を受けたことを、家畜普及員が公衆衛生普及員に伝えた。家畜普及員の話では、連絡会議で公衆衛生普及員が手押しポンプの修理について報告していたのを記憶していたから、すぐに村人に助言できたということだった。その他、連絡会議で、農業普及員が、家畜普及員に牧草の栽培技術を助言するなど、があった。

これらの成果に加え、行政サービスも確実に成果を上げてきたことを指摘できる。例えば、家畜普及員が村々を巡回し実施している家畜の予防接種でも、訪問予定を前もって通知した結果、以前に比べて村人の集まり具合が格段に良くなった。現在では、議員や村のリーダーたちが、家族計画やEPIなど普及職員の巡回予定を、村人に前もって呼びかけている。

リンク・プログラムが継続され、普及職員が定期的にA村に顔を出すようになると、村人たちのNBDSや行政サービスに対する態度や意識に大きな変化が見えてきた。例えば、A村担当の農業普及員S氏は、ふだんから村落会議への出席率が悪かった。そのうえ、実際には農家を訪問していないのに、しばしば連絡会議で嘘の業務の予定や成果を発表した。A村の代表がユニオン連絡会議でそれに対する不満を発表すると、連絡会議に出席していたRDOや他の普及職員たちが白熱した話し合いを展開した。その結果、A村の代表がユニオン評議会議長を通じて、農業普及員の上司の郡農業官に陳情書を提出することになった。その後、郡農業官が農業普及員S氏を隣のユニオンに転勤させる通知を連絡会議に送ってくる、という事態が起こった。

A村では協同組合が、村の東を通るユニオン道路の路肩に植林したいという要望を持っていた。A村協同組合の代表がユニオン連絡会議でこの件を相談すると、ユニオン評議会と契約すれば植林が許可されることがわかった。植林を実施する事業主体(グループ)、ユニオン評議会、NGOs、森林局が、それぞれ総売上上の65%、20%、10%、5%を木材の収穫時に受け取るという内訳に従って、協同組合とユニオン評議会の間で契約が交わされ、協同組合は植林を実施した。

以上述べてきたように、連絡会議参加者の間には、すでに連絡調整の重要性を理解する機運が生じ、当初の目的であったリンクが様々な形態で具体的に動きはじめている。普及職員の姿が定期的に村々で目撃されるようになり、村人は普及職員や行政に期待と信頼感を持ちはじめている。

行政、特に「探索」型の普及形態をとる普及職員は、連絡会議でユニオン評議会と連携し定期的に情報交換することによって、地域住民と接触するパイプを確保し、その活動を住民たちの前に提示しやすくなった。連絡会議を実施する中から、ユニオン評議会議員や村人たちが、NBDsの活動を監視する能力を確実に伸ばす可能性を秘めているを示している。

リンク・プログラムは、行政情報を目に見える形で、確実に人々に伝達し公開するシステムを提示した。NBDs職員と村人の代表が直接顔を合わせて話し合う場を設定したことによって、すでに双方の意識に変化が起こりはじめている。普及職員たちが、連絡会議という公式の場でユニオン評議会関係者や在村のリーダーたちに接触することによって、従来の私的なネットワークに頼って個々に展開してきた行政サービスを、日常村人が生活する場である村落や地域社会を対象として面的な拡がりを持って展開することになったのである。

2.3.2 リンク・プログラムの課題

以上、短い期間であったが、プログラム参加者の間で「リンク」の意義が理解され、徐々に成果が現れてきた。しかし、実験を進める中でいくつかの課題が明らかになっている。

それらは、以下のようにまとめることができる。

- ① NBDsには行政サービスが質量ともに不足しており、ユニオン・レベルでその地域独自の事業を計画・実施するのは困難である。
- ② 家畜普及員など一部の行政サービスを担当する普及職員の絶対数が不足し、サービスの空白地域が広く存在する。
- ③ NBDsの普及職員たちが集ったり行政サービスを提供するため恒常的に使用できる施設がユニオン・レベルにはない。住民や上司である役人たちが普及職員の所在を把握できない結果、彼らが普及職員たちの仕事に不信を抱くことになっている。
- ④ 連絡会議を運営したり、広報を作成したり、開発計画を立案するなどの実務を受け持つ人材が、NBDs、ユニオン評議会、村人の中に育っていない。

このリンク・プログラムを進める中で、小学校教育を担当する郡教育官事務所が、このアクション・プログラムが県レベルの上級機関の承認を得ていないという理由で協力を中止する事態となった。このことは、ユニオン・レベルの活動を保証するのが、単なる財政的な裏付けだけでなく上級機関の承認などNBDsにおける手続きが重要であることを実感させた。

プログラムに参加した普及職員の多くが、職場から遠く離れた所から通勤している。通勤手当が

十分に支給されない現状では、普及職員の経済的および肉体的な負担は大きい。しかし、リンク・プログラムはこのような負担が比較的小さい地元出身者の中から人材を育成するで、行政および職員双方の負担を小さくできる。地元出身の普及職員は行政サービスに地元の特色をより一層生かすことができ、一層の成果を期待できる。

今回の実験は、南ポイヤルガッチャ・ユニオンのA村1村、かつ、普及職員を中心とする行政サービスだけに限定して実施した。しかし、インフラ整備や救済など既存の機能に加え、ユニオン評議会の機能と能力をさらに育成・発達させるために、農村開発関連の事業を広く取り込んだ総合的なリンク・プログラムを、1郡の全ユニオンを対象にして郡レベルで展開する必要がある⁴⁴。

3 リンク・プログラムの展望

村落や地域社会を見ることなく、個人的なネットワークを通して行政サービスが実施され、普及政策や職員人事においても地域を考慮していないという、バングラデシュの下級地方行政の現状が、リンク・プログラムの実験で明らかになった。今まで、これらの地域が考慮されなかった理由として、

- ① 行政サービスなど特に地域住民に共通する利益（公益）に関する情報を、住民に公開し共有するシステムを構築する試みがなかった、
- ② 担当地域に馴染みのない他地域出身のNBDsの役人や普及職員が、行政サービスを展開している。そのうえ、ユニオン評議会や村人など地域住民と「顔と顔」をつき合わせ協力して仕事するという気運がない、

など村落や地域社会を無視したこれまでの政府と地方行政のあり方を指摘できる。

一方、筆者らが試みたリンク・プログラムは、掲示板、ユニオン評議会関係者、集会を通して行政サービス情報を地域社会全体に伝達する広報活動と、普及職員、ユニオン評議会関係者、村落の代表者が面と向かって話し合う連絡会議という、地道な方法を積み重ねることで、村落や地域社会を対象とする行政サービスを展開できることを具体的に提示したと言える。

これまでバングラデシュでは、その時の政権が政治的な意図を持って地方制度改革や地方分権政策を恣意的に打ち出していた。そこでは、制度上の変更のみを重要視し、農村開発を主体的に推進する地域社会を地道に育成するという、農村開発と農村発展に対する最も重要で長期的な視点をかえりみることをおろそかにしていた。

地方分権は、行政権を単なる制度上で地方に移管することではない。それは、行政にとってこれまで「実体のなかった」地域社会を、公共の利益を共有する住民の「実体のある」地域社会に統合していく過程である。行政と住民双方が実際に参加することによって「実体ある」地域社会を育成できる可能性を、リンク・プログラムは具体的に示すことができたのである。

- ¹ 現在のボルラ郡は 1960 年に北西隣のチャンディナ(Chandina)郡から分割された。同時に旧 7 ユニオンが二分され郡内のユニオン総数は 15 となった。例えば 1994 年、郡選出の国会議員が隣のラクシャム(Laksham)郡にある市場をボルラ郡に移そうとしたように、隣郡との境界はしばしば変更されている。
- ² 役所構内(campus、キャンパス)には庁舎の他に家族用と単身赴任用の官舎があり、その家賃収入は郡役所の歳入になる。来客用宿舎は中央省庁や県の役人などが出張時に低料金で宿泊する他、来賓のもてなしのために使用される。
- ³ 1991 年、ウボジラ評議会が廃止されるまでは、ウボジラ財政官(Upazila Finance Officer)、民事および刑事事件をそれぞれ担当するウボジラ裁判官(Upazila Magistrate と Assistant Judge)が配属されていた。
- ⁴ 地方移譲部門は、かつてはウボジラ評議会の権限下におかれた。現在は廃止されており、「移譲部門」は公式には存在しないが、役人との談話の中にしばしばでてくる。
- ⁵ 第3章参照。土木工事はパキスタン時代、救済事業は英国植民地時代の後半からユニオン評議会を通して実施されている。
- ⁶ 公務員の身分には、クラス 1 からクラス 4 まである。通常役人とはクラス 1 とクラス 2 に分類されているが、本文で言及している役人とはクラス 1 に区分される役人のことをさす。ボルラ郡役所では「移譲部門」9 省庁 15NBDs の役人のうち、漁業官を除いてすべてが大卒以上であった(1995 年当時)。ちなみに、普及職員はクラス 3 またはクラス 4 である。
- ⁷ これらの職員の多くは、当初特別会計(development budget、開発予算)で雇用されていたが、一般会計(revenue budget)で給料を支払われる者が増えている。しかし、家族計画の普及職員のように現在でも特別会計予算で雇用される者もある。特別会計の職員は、公務員年金受給の対象外にされるなど身分や待遇上不利な扱いとなっている。
- ⁸ SSC(Secondary School Certificate)、HSC(Higher Secondary Certificate)と呼ばれ、それぞれ中等学校、高等学校卒業に相当する。
- ⁹ バングラデシュでは、イスラム教徒は全人口の 85%、ヒンズー教徒は 15%弱であるが、これらの普及職員の割合ではヒンズー教徒が大きくなっている。ボルラ郡では、20 年以上の勤務歴をもつ職員には知り合いの紹介やユニオンの有力者の口利きで職を得た者が多いうえに、同一集落の出身者も多いという傾向が見られた。それらの普及職員は外国援助によって開始された特別プログラムの臨時職員として採用され後に正式採用となったという。近年は普及職員の公募に応募する者が多く、出身村の偏りも少なくなっている。
- ¹⁰ ボルラ郡役所では、郡令以下役人たちが郡庁舎から離れ農村を訪問している姿がしばしば目撃された。後述する A 村での村落連絡会議を郡令が視察した際、お供として 10 数名の郡役所の役人が同行した。彼らが郡令の後を追って村内を見回る様子は、昔の偉い役人の地方巡幸の様子を思い浮かべた。A 村はじまって以来の郡令の訪問に、村人たちは緊張した時を過ごした。
- ¹¹ ボルラ郡では、勤務ユニオンに単身赴任する農業普及員が多かった。彼らの多くは、他郡の出身者であった。
- ¹² 中央省庁の業務時間は、午前 8 時から午後 2 時 30 分である(1995 年当時)。
- ¹³ 郡役所所在地には、保健課と家族計画課が入った総合病院がある。内科、外科、歯科、入院病棟に加え、家族計画や保健衛生推進業務を遂行している。
- ¹⁴ 地元のビジネスマン、学校関係者、土建業者、ユニオン評議会議長などである。ボルラ郡の郡令によれば、もめ事の調停や補助の増額等の陳情が多いとのことである。
- ¹⁵ 政府が発行した五カ年計画(Five Year Plan)や投資計画表(Rolling Investment Programme)などの開発計画書には、事業名と予想投資額が記載されており、それに基づいて普及サービスが実施されている。これらの事業は、ほとんどが外国の援助機関による援助プログラムである。
- ¹⁶ 県が地方行政の中心となっており、各課の予算や活動計画の決定は県の上級機関で行なわれる。そのため県における各課の月例会議は重要である。
- ¹⁷ 例えば、農業課は毎週土曜日に郡農業課事務所で定例普及員会議の席上で、保健課は郡保健病院で開催される月初めの課内月例会議や隔週開催の助保健監視員(Assistant Health Inspector: AHI)会議で行なわれている。
- ¹⁸ 例えば「農業小委員会」は、郡令が委員長、幹事には農業官、委員には農村開発官、建設官他 2 名の合計 6 名の役人で構成され、農業融資などの割当などの協議をしたという。現在、まがりなりにも機能しているのは、小学校の建設や教師の採用などに関連する「教育小委員会」と、郡役所が管轄する建設工事の発注を行なう「入札委員会」だけである。
- ¹⁹ 郡役所の各課の役人は日常業務に加え、国会議員とユニオン評議会の選挙や、予防接種や植樹など国家の特別な事業の時、各自に担当ユニオンが割り当てられ、選挙管理委員や選挙キャンペーンのユニオン責任者に任命されている。例えば、1995 年 3 月と 4 月の 2 ヶ月間全国的に実施されたポリオ予防接種では、郡令を議長に保健家族計画官を幹事に実行委員会が組織された。郡役所の役人が 1 名ずつ責任者に任命され、ユニオン評議会関係者や村人の参加を推進するために郡役所および 15 ユニオンで、郡令以下各課の役人と普

及職員が動員され決り集会が開催された。ワクチンは保健普及員と家族福祉助手によって投与されたが、ユニオン評議会議員と他課の普及職員も立ち会って作業の補助を行なった。同様なことが 1995 年の全国植林運動キャンペーンや 1995 年の国会議員選挙選挙人登録の際に行なわれた。

- ²⁰ 家畜普及員の転勤によって出張所が前触れもなく移動したことや、保健官の転勤で郡病院の職員の勤務態度が一変したことなど、多くの現場で同様の経験をした。
- ²¹ 保健政策は 1960 年代にはタナに保健診療所や診療出張所を設置し病気の治療を行なう一方、1950 年代から天然痘予防接種、マラリア撲滅、コレラ対策など個々のプログラムから開始された。後に全て保健省の事業として統合され、常設の保健普及員が普及にあたることになった。家族計画では 1965 年に家族計画委員会 (Family Planning Board) が設置され、1976 年に保健局と統合され保健家族計画省 (Ministry of Health & Family Planning) となった。農業普及においても、ジュート、タバコ、サトウキビなど重要な作物毎に行なわれていた普及が、1970 年代にはいと農業普及局 (Department of Agricultural Extension: DAE) に統合され農業普及員が配属された。このように現在の行政サービスのほとんどは、特別なプログラムによって開始されており、その予算は海外からの援助である。現在も多くの援助による行政サービスが行なわれている。
- ²² 実際には、家畜家禽の予防接種を行なう家畜普及員に、農民たちは 1 タカから数タカの少額のお金を手渡すのが目撃される。
- ²³ 灌漑稲作農家 600 戸または非灌漑稲作農家 1,200 戸を 1 農業普及区 (ブロック) として、農業普及員が配属される。ユニオンのサイズや農業人口の規模によって普及区が設定されるためユニオンによりブロック数は異なる。
- ²⁴ 3 名ともボルラ郡外の出身で現在全員がユニオン内に住んでいる。2 名は家族とともに農業普及員宿舎住み、1 名は家畜人工繁殖センターに単身赴任しており毎週末帰省する (表 5-1)。2 名は、農業省の農業普及局の村落普及助手 (Village Extension Assistant: VEA) として採用され、2 年間の農業普及研修所での研修を受け普及員として配属された。もう一人はジュート省ジュート生産局のジュート普及助手 (Jute Extension Assistant: JEA) として臨時採用後、翌年正式採用された。1984 年に農業研修所で 1 年間の農業普及研修を受講した。1985 年 3 月に機構改革が実施された際、ジュート普及局 (Jute Extension)、農業普及局 (Agriculture Extension)、園芸局 (Horticulture)、植物防疫局 (Plant Protection)、タバコ開発公社 (Tobacco Development Board)、農業協同組合局 (Agriculture Cooperatives) が農業省農業普及局に統合され、村落普及助手とジュート普及助手は現在の農業普及員 (BS) に職種変更された。当ユニオンの農業普及員はいずれも新聞の募集広告を見て応募し、県事務所で面接と筆記試験を受けている。
- ²⁵ これには農業資材支援事業 (Agricultural Support Service Programme: ASSP)、栽培作物多様化事業 (Crops Diversification Programme: CDP)、穀類栽培技術移転事業 (Thana Cereal Crops Technology Transfer & Identification)、作物防疫強化事業 (Strengthening of Plant Protection Programme) などのプログラムから種子、肥料、農薬が農家に支給され、普及員が農家に対して栽培法を助言している (表 5-2)。現在の基本的な農業普及法である ASSP は、それまでの「指導と訪問 (Training & Visit: T&V)」普及法に代わって 1992 年に採用された。財源の 8 割を世界銀行 (WB) が、2 割をバングラデシュ政府が負担する。T&V は栽培技術の研修指導を受けた農業普及員が、接触農家 (contact farmers、農業課によってブロックに 80 戸設定) を月 2 回訪問し助言や技術指導していた。ASSP はブロック毎に事業推進委員会を結成し、展示農家 (道路に面した 20m × 10m の圃場を所有) に農業資材の支給と栽培指導を与えることによって、技術普及を目指している。展示作物はアウス (aus)、アモン (aman)、乾季 (rabi) の 3 期に分けられ、アウスとアモン期は水稻、バナナ、ジュート、サトイモ、果樹などが、乾季にはポロ稲、小麦、菜種、ジャガイモ、ヒマワリ、葉菜等である。1994 年の乾季、ボルラ郡ではそれぞれ 3 ヶ所ずつの展示圃場を設けた 15 作物が計 45 ヶ所で栽培された。
- ²⁶ 作付け、稲の収量などの定期調査と洪水や雹などによる作物被害、灌漑井戸等の農業施設調査など。
- ²⁷ サブセンターという施設は特別にないので、普及員の宿舎をサブセンターと呼んでいる。
- ²⁸ この普及員の日課は、朝 6 時頃起床、お祈りをする。7 時にラジオのニュースを聞く。8 時過ぎ近くの市場で簡単な朝食をとる。朝食中に知り合いの農民がしばしば助言を求めてくる。後でその農民を訪問する。午前 9 時過ぎ自転車で行く展示圃場訪問に出発する。訪問先で展示圃場の持ち主に会うことは少ない。普及員は展示作物の状態を調べ、あとで持ち主に肥料や殺虫剤の使用や灌漑の指示を出す。1 月のある日の午前、普及員は宿舎から 1km ほどの所にあるポロ稲展示圃場を訪問した。この圃場には DTW が設置されており、DTW の所有者に加え数人の農民がいつもたむろしているので、しばしば訪問している。彼らに施肥や農薬散布の助言をしたり、雑談したりするのである。彼らは熱心に話を聞いてくれる。午前中に一、二ヶ所を回り、12 時前後にサブセンターに帰り自分で昼食の準備をする。近くの池で水浴しモスクでお祈りした後、2 時半頃昼食をとる。午後は、業務が忙しい時は事務仕事をこなすが、たいていは事務所か市場で休息して過ごす。夕方のお祈り後、茶と軽食をとり散歩するか友人たちを訪ねる。午後 8 時過ぎ夕食をとる。その後休息してから就寝する。木曜日は、昼食後バスで西隣のチャンドプール県の実家に帰る。土曜日の朝 7 時半に実家を出発し 9 時に南ポイヤルガッチャ・ユニオンのサブセンターに出勤する。

- ²⁹ ボルラ郡では畜産官に割り当てられている予算の中から、月 200 タカ程度でバザールに部屋を借りて臨時出張所としている。しかし、これが一般的に行なわれているわけではない。
- ³⁰ 郡役所の畜産課の圃場でネピア(*Pennisetum purpureum*)、イビルイビル(*Leucaena leucocephala*)、バラ(*Brachiaria mutica*)などの飼料作物を栽培し、希望する農家に苗を無料配布し、普及員が技術指導している。小規模酪農家育成事業は、採乳量が1日 5kgを越える乳牛を 5 頭以上飼育する酪農家をを目指す住民に、1 頭あたり 6,250 タカ(1995 年当時約 15,000 円)計 30,000 タカ以上の補助金を支給し、小規模酪農経営の推進を図る事業である。最高 20 頭の乳牛飼育まで補助金が交付されるが、それ以上は商業的経営とみなされ補助金の支給対象とはならない。申請者は、在住するユニオン評議会議長の推薦状を添付し郡役所の畜産課に申請する。郡役所で検討採用されると、県の畜産局の役人に送付され(ボルラ郡では選定時に郡選出の国会議員が介入していた)、最終的に中央の畜産省の承認を受け補助金が支給される。畜産課の役人によると 1995 年、ボルラ郡では 5 頭と 6 頭飼育する 2 戸の酪農家にそれぞれ 31,250 タカと 37,500 タカの補助金が渡された。これ以外 6 件が申請中である。申請者は農民ではなく、本人は他の事業をもつ商人が多いという。
- ³¹ ワクチンは、家畜の口蹄病(Foot & Mouth Disease: FMT)など一部を除いて無料である(実際には、受益農民が数タカ手渡す光景が見られる)。近年、特に家禽の予防接種は、NGOs の貧困女性メンバーや村人の有志にワクチン接種の技術を研修して、ワクチンを無料支給し予防接種を肩代わりさせている。これらの人々にとって収入の機会になるとともに、畜産課の人員不足を補うことができる。
- ³² 1979 年、ユニオン評議会で職員募集広告を見て応募した。コミラ県畜産課事務所で筆記試験と面接試験を受け家畜予防接種事業(Livestock Vaccination Programme)の家畜予防接種員(vaccinator)としてなった。1986 年、家畜局の選抜により 1 年間畜産局訓練所で研修を受け、1988 年に VFA として政府の正職員になった。C 郡、L 郡を経て 1993 年ボルラ郡に転勤となり現在に至っている。自宅には、3.2 エーカーの農地を所有している。休みの日に時々畑仕事をする以外、普段は家人が農業をしており、農繁期には農業労働者を雇っている。副業として市場に小さな薬局を開いており、毎月 1,000 タカほどの収入がある。この普及員は早朝 5 時半頃起床、お祈りをした後朝食をとる。農民がまだ家にいる朝 8 時前に、近所の農家を訪問し家畜の診断や治療を済ませてから、臨時出張所に出勤し業務をはじめる。郡役所の畜産課へ出勤する場合は 9 時に自宅を出発し 10 時に事務所にはいる。村に出かける時は昼食をとる場所がないため、自宅に帰ってから午後 3 時か 4 時以降に食事をとる。臨時出張所で業務する場合は昼食のために帰宅し、午後再び勤務する。午後 5 時に仕事を終え、途中市場で世間話をして時間を過ごし 7 時頃に帰宅、夕食の後 10 時頃に就寝。
- ³³ この 6 ヶ月間に実際に訪問した村は、担当 5 ユニオンの 141 ヶ村のうち 4 ユニオン 34 村と全担当村の 25%程度となっている。訪問した 36 村のうち訪問回数が 3 回以下の村が 7 割、最高は 10 回訪問した村がある。家畜と家禽の予防接種はそれぞれ月平均 3 回、家畜往診と助言は 16 回、臨時出張所で延べ 12 回の家畜家禽の予防接種が実施された(付録 5-5)。
- ³⁴ EPI ポイントに向けて出発する直前の 9 時半頃、ユニオン評議会事務所前の国道沿いの茶店に HA と AHI が集合した。その日の予定を確認後、HA はワクチンを収めた 30cm 角のアイス・ボックスを受け取り、各自の予防接種実施場所(EPI ポイント)に向けて出発した。このアイス・ボックスは、この日の朝、郡のワクチン運搬担当職員が郡保健病院からリキシャで配達したものである。
- ³⁵ バングラデシュの農家は、ウタンと呼ばれる中庭を取り巻く形で数軒の家が建てられている。机や椅子は有力者の所有物であり、圧力鍋と石油コンロは FWA が運んできた。
- ³⁶ これらの予防接種証明証は母子に手渡されるいわば母子手帳の類である。
- ³⁷ HA はアイス・ボックスを朝集合した茶店に預けて 2 時過ぎ帰宅した。後で、郡保健課の職員がアイス・ボックスを集めて来る。FWA はコンロや鍋を近くに住む村の知り合いに預け、3 時ころ帰宅した。
- ³⁸ ワクチンが不足したり、交通ゼネストのために HA が来なかったことを何回も見聞した。
- ³⁹ ボルラ郡の畜産課や農業課などの役人の談話による。
- ⁴⁰ 割り当てられたワクチンや訪問農家数が予定を越えれば、受け手の状況などといったことは大きな問題でなくなる。
- ⁴¹ 一般に、このような地域社会には在村のリーダーたちで構成されたインフォーマルなカウンスルがあり、村の行事の遂行や村人の間のもめ事の調停を行なっている。
- ⁴² 会議の席上、例えば農業普及員が害虫の発生に関する注意を述べ防除や農薬の使用方法を、畜産普及員が稲藁を発酵させ飼料として家畜に与える仕方などを参加者に報告するようなことも行なわれた。
- ⁴³ 村の代表は A 村協同組合の役員、広報係は行政のお知らせや情報を村人に知らせて回るために村人の間から任命された。
- ⁴⁴ JSRDE プロジェクトの他の実験村では、村落委員会、ユニオン評議会、郡建設官事務所などの協力を受け、インフラ整備事業も取り入れたリンク・プログラムが実施された。

第6章 A村における農村開発実験の経験とまとめ

1 はじめに

筆者らがA村で活動を再開した1992年、A村の村人の多くは、村内で収入向上を実現するために必要なのは、乾季に地下水を使って灌漑農業をすることだと答え、DTWを設置したいと望んだ。乾季に、砂質土壌のためA村周辺のため池や水路の水は無くなってしまい、これらの地表水を利用する灌漑稲作は不可能であった。村人たちは管井戸による灌漑を望んでいたが、地下水に高濃度の塩分が含まれると信じられていたため、導入を試みる者は無かった。

DTWを設置するには高額な初期投入費用が必要なうえ、A村に経営のノウハウを持つ人材が無いことなどから、当初からプロジェクトは地下水灌漑による乾季作の導入には疑問を抱いていた。しかし、度重なる村人たちの要望に負け、プロジェクトが費用を負担して地下水の水質を調べるテスト・ボーリングを実施した。作物栽培に適する良質の地下水層の存在が明らかになった¹。そのニュースを聞いた村人たちは、DTW設置の夢を膨らませた。しかし、財源を確保できず、DTWは設置されなかった。

村人たちが乾季稲作に示した関心の高さに応えるため、プロジェクトは、DTWに頼らないで比較的簡単に取り組めるラビ作栽培を中心とする作付け改善を提案した。デモンストレーション栽培の作物が良い収穫を示すと、村人の関心が乾季の作付け改善に移り、DTW設置を求める村人の声は徐々に小さくなった。もし、村人たちの要求を鵜呑みにしてDTWが提供されていたならば、最終的に多くの村人が取り組むことになった作付け改善を村人たちはかえりみただろうか。村人たちの「真のニーズ」²が何であったのか、冷静に振り返る時、彼らが本当に求めたのは、DTWではなく乾季に農業生産を増大したいということに思い当たる。

このエピソードは、安易な財源援助によるプログラムが、実は、村人たちが内包する「真のニーズ」の発現を妨げるばかりか、外部の援助に全面的に依存してしまう結果を招くことを如実に示している。通常は、ほとんど外部者の目に触れることのない、いわば休眠している人材、技術、財源などの「資源」が、どんな村にも必ずあるものである。これらの「資源」を探すことは手間がかかる大変な作業ではあるが、それらを利用して、村人たちが自主的に実行できる事業を本来計画するべきである。外部からの安易な「経済的」援助は、自助努力の手続きがなされた後に、最後の手段として導入するべきなのだ。

A村は郡役所から遠く離れており行政的には遠隔地である。コミラ市とチャンドプール市を結ぶ主要国道が村の南を東西に通じており交通の便は良い。しかし、これまで政府、NGOsを問わず外部からの支援を一切受けなかった。村人たちは、インフォーマルな青年クラブや協同組合などを

結成して村の発展を試みたことがあったが、それらは持続することなく活動が停止した。

本章では、A村で実施した農村開発のアクション・プログラムをまとめ、その意義を考察する。

2 4つの基本的なアプローチ

プロジェクトの活動開始は、村人たちにプロジェクトの援助による発展を期待させることとなった。

このような農民たちの参加を得て、A村では以下に述べる4つのキー・クルー（解決の糸口）に従って、農村開発のアクション・リサーチ実験を実施した。

それらは、

①農村開発の受け皿となる村落組織の育成

政府およびNGOsが展開する農村開発の受け皿となり、自主的に農村開発を推進する、地域社会（コミュニティ）に根ざし伝統に基づいた村落組織を育成する、

②村落と地方行政とのリンク

村人たちを農村開発活動へ自主的に参加させるため、ユニオン評議会をリンク・ピンとして村落と地方行政の連携による農村開発を目指す、

③在地の技術の発見とその応用

技術普及を実施する時は、村人たちが慣れていない全く新しい技術ではなく、村の生活や慣習の中に息づき、彼らの負担を小さくする技術を見直す。例えば、節水型灌漑のラビ作を中心とする作付け体系改善を導入する。

④農外収入機会の創出

A村内には工業その他の農外就業機会は全く無い。多くの世帯が出稼ぎや日雇いによる現金収入で家計を維持しており、農業だけで生計を立てている世帯はない。収入向上による村人の経済状態改善のためには、農業以外のセクターからの収入増加が急務である³、

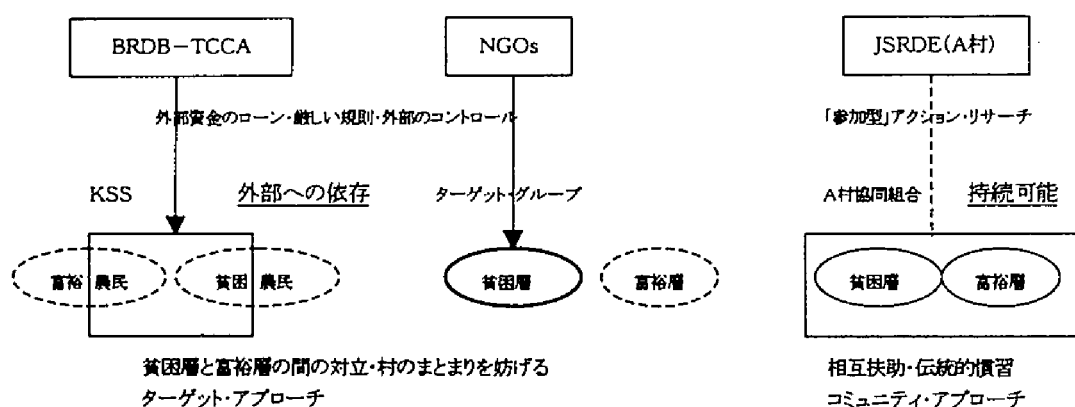
などであった。

2.1 村落組織について

現在、バングラデシュで農村開発を推進する組織の多くは、貧困層、土地無し層など特定の階層、職種・問題意識・目的を同じくするターゲット・グループと呼ばれる集団である。貧困撲滅を目的とした事業を展開するBRDBやNGOsなどの農村開発機関は、協同組合や女性・貧者のインフォーマル・グループを組織し活動している。これらのターゲット・グループ・アプローチによる組織化

は、現実には富者と貧者が混住する村落社会で、一部の貧しい農民や女性からなる住民組織を機械的に結成するものである。このような組織化は、村内に派閥を生み出し、一部の住民に利益を与えるが、他の多くの村人を恩恵の外においてしまう。さらに、このようなターゲット・グループは、資源配分や事業実施などの意思決定過程に、協同組合監視員やNGOs村落担当者など村外者の大きな関与が必要である。

一方、A村の協同組合は、男女、貧富、老若を問わずあらゆる村人の参加を認めている⁴。村の全世帯をカバーすることにより、地域社会（コミュニティ）を取り込んだ村落組織として、あらゆる階層の村人が参加しやすくなると期待したからであろう（図6-1）。それうえ、外部資金に頼らないで活動を開始したA村協同組合は、最初から外部の関与を最小限に抑えることとなり、事業資金の準備や計画決定に組合員の意志を自主的に反映する機構となっていた（表6-1）。



出所）筆者作成

図6-1 JSRDEの村落組織のアプローチ

表6-1 BRDB協同組合とA村協同組合の比較

指標	BRDB-KSS	A村協同組合
平均加盟世帯数(戸)	35	73
平均組合員数(人)	35	139
世帯平均資金(タカ)	n.a.	1,385
外部資金への依存度	全資金	なし

出所）A村の調査およびBRDBの年次報告から筆者作成

当初、政府の資金援助でDTWを設置したいと期待した多くの村人が、組合に加盟したという事実が物語るように、村人が組合に抱いた期待は政府が提供する経済的な利益であった。BRDBやBARDで研修を受講した役員たちが構成する役員会が、A村協同組合の運営にあたったが、重要事項は一般組合員が出席する定例集会で必ず討議された。協同組合は、組合員が積み立てた出資金と貯金を事業資金として、小口事業、リキシャ、養鶏、土地担保金融など組合員の小規模事業に貸付を実施した。その他、プロジェクトから資金援助を受け、耕運機の賃耕や養魚事業などを試みた。それらの事業のうち、頼母子講的な性格を持つ組合員への小規模貸付事業は一定の成果を上げたが、企業的経営事業は当初期待された結果を得られなかった。

A村で村人が協同組合という組織形態を迷わず選択した背景には、コミラ・モデルの農村開発の発祥地であるコトワリ郡が東に接していることに加え、1968年、すでに当郡内の他ユニオンでもTCCA-KSSの協同組合が結成されたという歴史があり、村人が協同組合そのものに全く違和感を感じなかったことが考えられよう。しかし、A村協同組合が、最終的に村内の職業や経済状態が異なる全世帯が加入する組合に成長したのは、プロジェクトの資金援助など経済的なインセンティブだけではなく、マタボールなど在地のリーダーが村人たちに地道に働きかけたように、村の社会的関係や慣習が大きく作用したのであろう。

A村協同組合は、小規模融資事業と企業的事業の2つに大別できる事業を実施した。協同組合の企業的事業が中止に追い込まれた理由は、経営の未熟さという単なる技術的問題だけではない。経営責任が曖昧なうえ、役員の横領など不正が発生しやすい協同組合の構造が暴露された。他人の利益のために一生懸命働く者は少ないということが証明されたと言えよう。組合が展開した事業が、すでに先行して同様な事業を展開していた村人とその利害が対立することも考えられた。それに対して、組合員個人が行なう事業へ融資した小規模貸付は、村のリーダーの指導力など地域社会の慣習が十分に機能する「頼母子講的な」信用事業へと発展した⁵。また、外部資金に頼らないA村協同組合の活動は、その持続性が証明された。

A村協同組合の経験から、難しくて一般の組合員が理解できない複雑な政府登録組合の運営規約、特に、手間がかかり不透明な会計システムが、組合リーダーによる組合資金の不正使用や横領を引き起こした原因となっていることが明らかとなった。つまり、不明瞭なシステムにより一部の役員が情報を独占した結果、不正が発生し組合活動が停滞したのである。

以上述べてきたような問題に直面したA村協同組合が、これらの問題を避けるため簡単な組合運営規則を改正した。それらは、

- ①村の総意を反映する組織を育成するため、村内に無用な派閥や対立を生じさせる無記名投票による選挙の代わりに、組合員が納得できるまで全員で話し合った後互選によって組合役員を選出する、
- ②村の有力な世帯の影響力が大きくなることを避けるために、総会や集会の議決や意志決

定に各世帯から組合員の代表が一名ずつ参加する。その他の組合員には出資金や貯金の積立と組合の融資を受ける権利を認める、

③協同組合は、A村に在住する組合員に限定して、彼らの経済的活動を支援する。外部の財源に頼らず自己資金でまかなえる範囲の事業を展開する。組合が直接事業主体となる協同商業活動を行なわないで、投資、雇用、収入向上など組合員個々が試みる経済活動を積極的に支援する。

④役員や一般組合員が容易に理解できる簡単な会計システムを採用し、定期的に組合の会計報告を村内の掲示板に掲示する、

などであった。

村落組織としての協同組合の展望

農村開発を推進する村落組織には、村の公益や社会開発を促進する活動が期待された。そのため、A村を取りまとめる村落組織として協同組合を、ユニオン評議会、郡役所の行政サービス、NGOs組織とリンクさせ、公的な活動を積極的に担う機会を模索した。その中で、協同組合に期待される役割は、行政サービス情報をくまなく村人に提供することであった。

村内の100%の世帯をカバーしたA村協同組合は、A村の地域社会(コミュニティ)の構成員と組合員世帯がほとんど重複していた。この点から、村落の地域社会を代表する組織として農村開発を推進する役割が組合に期待された。しかし、現実には、組合と組合員の関心は経済的利益の確保に限られてしまった。村の全世帯が加入したにもかかわらず、組合員の関心は公共的な役割や公益に向くことは少なかった。直接組合員の個人的利益に関係する活動は容易に理解されたが、「他人の利益」とも言える公共的な役割を組合が果たす意味は容易には理解されなかった。組合員が任意に加盟する協同組合が、非組合員が大多数を占める地域社会で公益を追求することに限界があった。

A村協同組合の経験は、在地社会の人間関係や慣習が機能すれば、「頼母子講的な」小規模貸付事業など、組合員の経済状態向上に組合が十分貢献できることを明らかにする一方、協同組合が、地域社会の公益を担う村落組織として活動する限界があることを如実に示した。

2.2 村人と地方行政とのリンク

バングラデシュの農村では、現在も多くの村人が貧困状態におかれている。それは、経済的な意味の貧困だけではない。彼らの日常生活や生き方を変える契機になる「情報」から阻害されているという意味での貧困、つまり「情報の貧困」状態にあるのである[Zijp 1994]。「情報の貧困」が、村人たちが農村開発の立案と実施の過程に参加する機会を妨げることは容易に想像できる。本来、村人個々の日常生活や経済活動を側面から支援する行政サービスが、ほとんど村人の関心を引

くことがないのも、この種の行政情報が決定的に不足しているからである。その理由には、地方行政の制度上の問題もあるが、ユニオン評議会やNBDsの縦横のリンク⁶や連絡調整がされなかったという運営システム上の問題も指摘されるべきであろう。

これらの問題を考慮して、村人の「情報の貧困」状態を軽減し、自助努力による農村開発活動へ村人を自主的に参加させるため、リンク・プログラムを計画、実験した。ユニオン・レベルに配属されるNBDs普及職員とユニオン評議会関係者など既存の人材と資源を取り込んだ、リンク・システムが構築できれば⁷(図6-2)、村落組織、NBDs、ユニオン評議会、それぞれのリンクが実現され、郡役所の行政サービスがさらに効率よく村人まで届けることができると期待される。

行政サービス・デリバリーの現状

毎月1回、B郡役所で郡選出の国会議員、ユニオン評議会の議長、各関係NBDsの役人たちが出席して、郡開発連絡調整委員会(TDCC)が開催されている。それぞれのNBDsは、週例会議と月例会議でそれぞれの内部の意思統一をはかっている。南ポイヤルガッチャ・ユニオンに配属されているNBDsの普及職員数は、我々の予想を大幅に上回る12行政機関25名であった(付録6-1)。ユニオン評議会議長は、委員として毎月TDCC定例会議に出席しており、郡役所の役人と絶えず連絡を取っている。ユニオン評議会議員といえば、ユニオン評議会で作られる情報を、接触できる村人の数は限られているが、村に伝達している。NBDs、ユニオン評議会、村人の間の連絡が絶えることはない、ユニオン評議会議長は言った。このように、ボルラ郡では、一見、下級地方行政が機能を果たしているように見える。

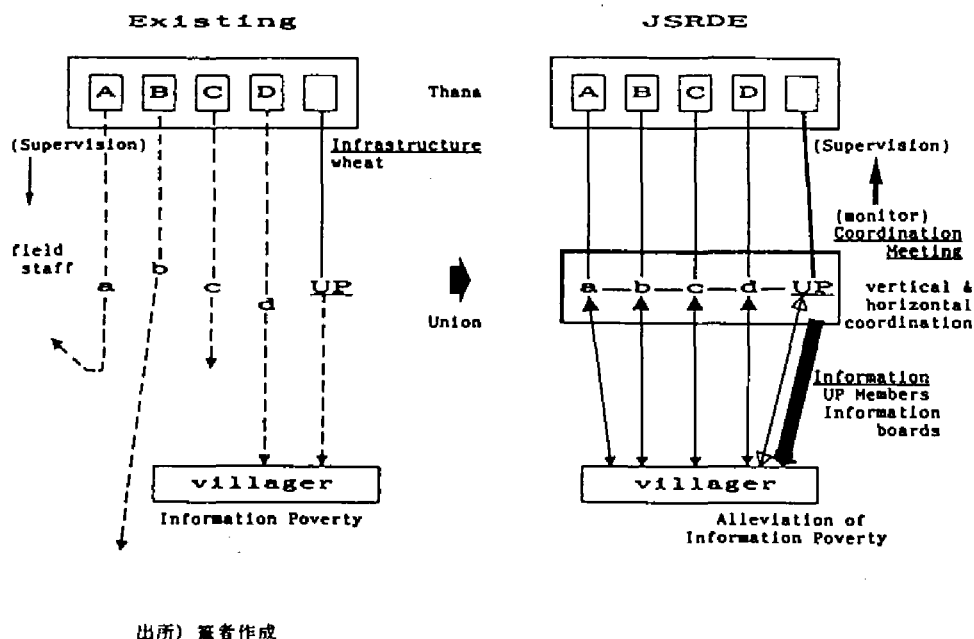
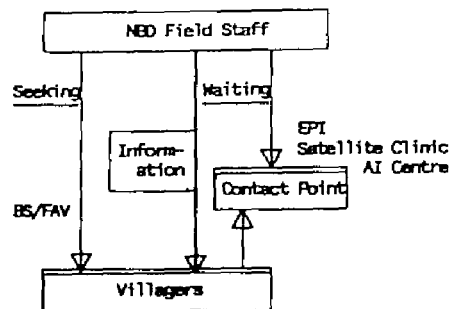


図6-2 現状の下級地方行政とJSRDEのリンクの概念図



出所) 筆者作成

図6-3 普及形態の比較

しかし、郡役所の役人たちの話から、彼らがいかに普及職員を監督すべきか常に腐心していることが明らかとなった⁸。ユニオン評議会とNBDsの間に、行政サービス実施のための連絡調整や情報交換も行なわれず、本来、ユニオン評議会の責任で果たすべき農村開発の役割も全く行なわれていない⁹。村落では、行政サービスだけでなく普及職員の姿を村人が目撃することは希であり、行政の農村開発関連活動に対する村人の反応は冷たい。各NBDsは縦横の連絡調整や情報の伝達の重要性を全く認識していないのか、大多数の村人が行政情報の外に生活し、彼らが農村開発にほとんど参加していない。このように根深い「情報の貧困」状態は、村人の農村開発へ参加しようという気持ちをますます挫いている。

普及職員たちは、「探索型(seeking)」と「待機型(waiting)」¹⁰の2つに分類される業務形態をとりながら、農村部で働いている。農業普及員、家畜普及員など「探索型」に分類される業務形態は、担当区を巡回しながらサービスの受け手となる農民を見つけ提供する(図6-3)。一方、保健普及員のEPIプログラム、家族計画課のサテライト・クリニック、家族福祉センター、家畜改良普及センターなど「待機型」普及は、前もって設定された日時と場所で、サービスを受けに来る村人を待っている。これら「待機型」と「探索型」双方の業務形態を比較すると、前者は後者に比べて普及職員の負担が小さいうえに、サービスを受ける村人が前もってその存在を意識している。

リンク・プログラムの実施

リンクの中心的なプログラムは、連絡会議と広報掲示板による情報の公開である。ユニオン連絡会議は、郡役所のBRDB農村開発官が司会者となり、ユニオン担当の普及職員、ユニオン評議会議員、A村の代表者が出席した。村落連絡会議は、A村担当の普及職員、A村のユニオン評議会議員、A村の代表がそれぞれ出席し、郡役所のBRDB助農村開発官が会議の司会を務めた(付録6-2)。

表6-2 NBDs普及職員の業務の変化(A村訪問頻度)

職種	プロジェクトの開始前	リンク・プログラム実施後
保健助手	+	++
家族計画助手	+	++
農業普及員	0+	+
家畜普及員	0+	+
副漁業官	0	++
公衆衛生技師	0+	++
協同組合監視員	0	++

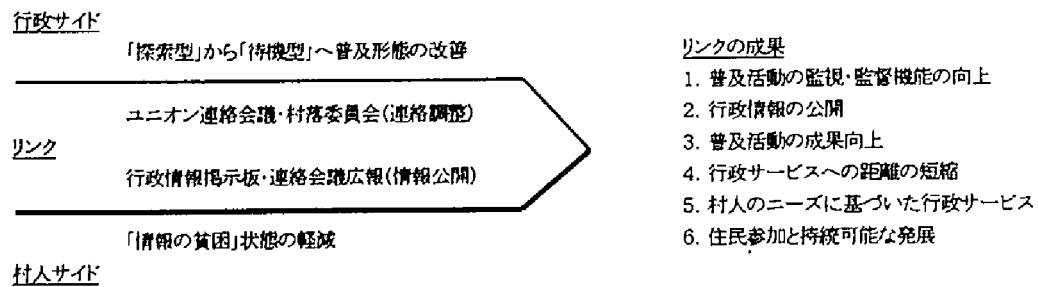
注) 0: 訪問無し、0+: 極少、+: 訪問有(少)、++: 訪問数回
出所) A村聞き取りから作成

連絡会議は、まず前回会議の議事録を司会者が読み上げ出席者の承認を受ける。前回の指摘事項の対策と結果を確認する。次に、それぞれの普及職員が自分に関連する業務結果と次回会議までの業務予定を報告する。ついで、農村開発に関する有益な情報を公表した。最後に、出席者が質疑応答した後、ユニオン内の問題をあげその解決法を検討した。

村人に公開する農村開発関連の情報は、郡役所や普及職員が提供した。会議の議事録をタイプした後謄写版印刷し、次回の会議で出席者に配布した。これらの業務予定や情報は、ユニオン評議会議員がそれぞれの選挙区に持って帰り村人に通知する一方、ユニオン内18カ所の広報掲示板に掲示した。

連絡会議と広報掲示板による情報公開は、普及職員、ユニオン評議会議員、村人などの相互関係を確実に改善している。業務予定を前もって村人に伝えることで、「探索型」普及が「待機型」普及に変化する可能性がある。普及職員が村を訪問する回数は確実に増加した。これまで見えにくかった行政サービスも着実に村人の目に触れるようになった(表6-2)。普及職員の中には、ユニオン評議会議員と直接交渉し、村を巡回する者も出ている。議員たちは、情報を村人に伝えている。さらに、掲示板という目で確認できる形によって、村人の「情報の貧困」が確実に軽減されている。このように、連絡会議の出席者たちは、行政サービス情報の重要性を認識したのである。

リンク・プログラムの意義を以下のようにまとめることができよう(図6-4)。連絡会議は、行政サービス情報の公開に加え、農村開発の実施機関に縦横にわたる連絡調整の機会を用意した。サービスや情報が村人たちの目に見える形で村落に伝達されたことが、彼らが農村開発に関わるきっかけとなった。つまり、「情報の貧困」状態を軽減することで村人が自分のニーズを把握し、自助努力による農村開発に参加することを促進できる。普及職員の予定を前もって知ることによって、普及形態が「探索型」から実質的な「待機型」に変わり彼らの業務上の負担を軽減することができ、普及の成果も上がった。そうすれば、既存の普及職員数を増やすことなく、行政サービス効率を上げることも可能である(表6-3)。



出所) 筆者作成

図6-4 リンクの機構の概念図

表6-3 普及形態による業務達成度の比較

指標	探索型	待機型
業務予定の予告	少	多
予定の達成度	低	高
業務情報の公開	低	高
近づきやすさ	低	高
業務の監督	不可	良
業務の達成度	低	高

出所) 筆者ら作成

普及職員とユニオン評議会議員が、連絡会議の席上で顔と顔をつき合わせて打ち合わせることによって、情報を共有する機会を創出した。行政情報を公開することによって、ユニオン評議会や村の代表たちが普及職員の業務を監視することになった。連絡会議は、行政サービスを補助したり、社会基盤の整備を推進するうえでも、ユニオン評議会がさらに重要な役割を果たせることを示したのである。

2.3 持続可能な農業技術の適用に向けて

A村の18世帯21名が国外に、45世帯68名が国内にそれぞれ村を離れ出稼ぎに出ている(表6-4)。これらの人々は毎月約70,000タカを村に送金している。このように、社会経済的な視点から見ると、A村は農業よりむしろ出稼ぎなど農外収入に依拠している村と言える。しかし、現在でもA村の農外就業機会は極めて少ないため、村の雇用確保や収入向上にとって農業は重要である。

表6-4 A村の農外収入

就業場所	人数(人)	世帯数(戸)	平均月額仕送り(タカ)
国外出稼ぎ	21	18	n.a.
国内出稼ぎ	41	n.a.	n.a.
A村周辺	27	45	70,000
計	81	63	n.a.

出所) A村の聞き取りにより筆者作成

n.a.: 不明

最近までのA村の主要な作付けは、「散播アウス(*aus*)－移植アマン(*aman*)－休閑」であった。雨水と地表水に頼る農業によって、A村のほとんどの耕地が乾季に休閑されていた。このような、A村で農業生産向上を目指して作付け体系改善を実験した。それらの過程で2つの異なった農業技術体系をもつアプローチを考察できた。

第一は、村人たちが要求したDTW設備による大規模灌漑農業である。それは、圃場の環境を劇的に変化させる「環境改変的技術(Environmental Formative Technology: EFT)」である。

第二は、ラビ作に重点をおいた作付け体系改善である。この技術は、圃場環境の変化を最小限に抑える「環境適応的技術(Environmental Adaptive Technology: EAT)」である。

DTWの試掘と地下水の水質検査で、地下150メートル付近に水稻栽培に適する良質の地下水層の存在が確認されると、A村協同組合は事業の一環として、政府からの補助金支給をあてにして、DTW灌漑事業を計画した。しかし、政府補助金が中止され、資金が不足したため計画は中止となった。大規模灌漑に頼らず、低コストで特別な技術と能力が要らない乾季作技術の普及が必要であった。そのために、協同組合の協力を得て、A村で小規模補水灌漑、作付け改善などの技術普及を開始した。

まず、A村の農業をとりまく状態を詳細に調査した。その結果、

- ①単作の作物栽培が多い、
- ②アウスとアマンは、「遅れた」伝統的栽培法で在来品種を栽培するうえ、野菜や果物など市場に出す作物が少ない、
- ③アウス、アマン稲の苗床など雨季にも冠水しない高位置の土地が利用されないなど、土地利用改善余地がある、
- ④晩稲のアウス、アマン品種を栽培するため収穫期が遅れている、早稲品種の導入によって少量の補水で早期のラビ作の野菜栽培が可能となる、

⑤ 浅層地下水の含有塩分量が伝聞ほど多くなく、注意深い水管理で作物を栽培できる、などの状況が明らかになった。

以上の結果から、1993年10月、プロジェクトはラビ作野菜栽培の展示農場を開設した。農民にリスクを与えないために、当初は展示栽培を行なった。展示栽培に興味を示し、志願してきた農民に無料で種苗を用意した(表6-5)。その他、アウス、アマンの早稲改良品種を導入した。さらに、乾季の作物栽培を妨げる原因の一つの水不足を軽減する目的で、1994-95年の乾季、7基のペダル・ポンプを試験的に導入した。

当初、展示栽培を冷ややかな目で眺めていた農民や組合員たちであったが、展示野菜の収穫を見て、プロジェクトが用意した種苗で野菜栽培を試みたり、自分で種子を購入し野菜栽培を始める者が現れた。彼らの中には、大豆、えんどう、レンティルなどの豆類を栽培した結果、翌年のアウス稲の収穫量が著しく増大した者もいた。投入コストの割に高収穫を得たペダル・ポンプの補水灌漑では、土壌の塩分集積など心配された問題も起きないことを証明した。

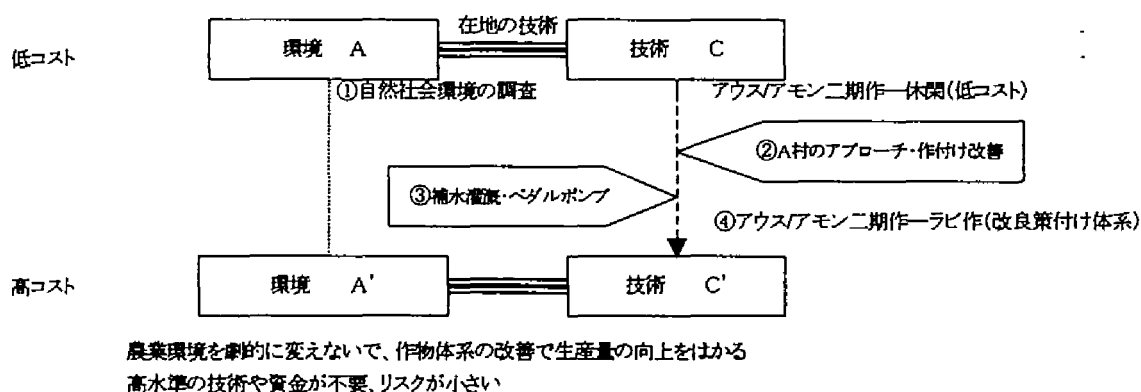
表6-5 導入野菜のリストと普及の程度

作物	プロジェクト前	1994-1995
イネ(改良品種)	+	+++
小麦(改良品種)	+	+++
バナナ(改良品種)	0	+++
大豆(改良品種)	0	++
ジャガイモ(改良品種)	0	+
キャベツ(改良品種)	0	+
カリフラワー(改良品種)	0	+
大根(改良品種)	+	++
カンコン(改良品種)	0	+
チンゲン菜(改良品種)	0	+
ひまわり(改良品種)	0	+
スイカ(改良品種)	0	++
トウガラシ(在来種)	+	++
カラシ菜(在来種)	+	++
エンドウ(在来種)	+	++

注) 0:なし、+: 極少、++: 少、+++ : 多
出所) 調査と聞き取りから筆者作成

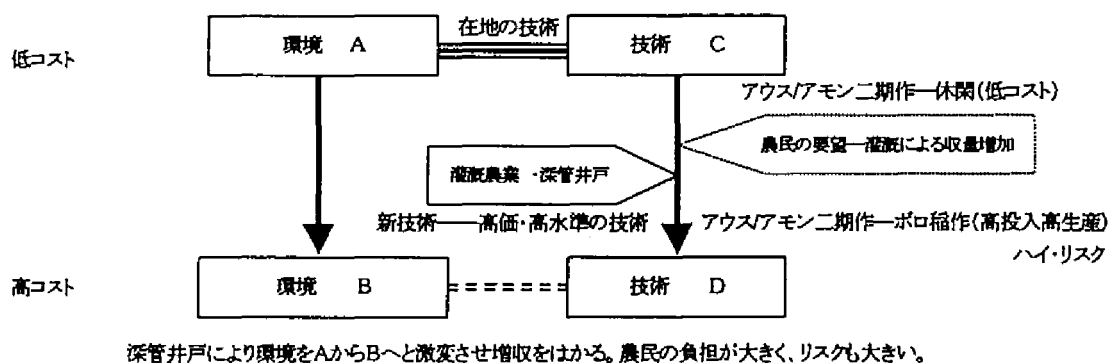
「環境改変的」技術と「環境適応的」技術

DTWの灌漑技術は、乾季の乾いた耕地を水田に変えるという圃場環境を劇的に改変する技術である。この「環境改変的」技術はA村村人にとって極めて目新しい新技術である。灌漑による高収量ボロ稲(*boro*)栽培を導入して、収量の増加を目指すこの技術は初期投資と運転資金に多額の財源が必要なうえ、農業経営と技術に高度な能力を必要とする。



出所) 筆者作成

図6-5a 「環境適応的」技術(EAT)



出所) 筆者作成

図6-5b 「環境改変的」技術(ERT)

表6-6 「環境適応的」と「環境改变的」技術の比較

指標	緩急適応的	環境改变的
投入総コスト	低	高
生産量	普通	高
経営能力	低(普通)	高
経済的危険性	低	高
市場依存度	低	高
持続可能性(経営的)	高	低
持続可能性(環境的)	高	低(脆弱)

出所) 筆者作成

一方、作付け体系改善の技術は、既存の栽培環境の変化を最少限に抑えている、むしろその環境に適した作付け栽培体系を導入するものである。ボロ稲栽培は多量の灌漑を必要とするが、ラビ作は少量の水を補給することで可能となる。ペダル・ポンプの灌漑も、DTWの大規模灌漑に比較すると、環境に与える影響が小さいうえ、投入資金も明らかに少ない。この技術体系を「環境適応的」技術(図6-5a)と呼ぶことができよう。技術レベルも低く、財源的な裏付けも無いA村で、「環境改变的」技術(図6-5b)を持続できる可能性は小さい。その点、農民の限られた財源や技術で十分に取り組むことができる「環境適応的」技術は持続可能な技術といえることができる。

「環境適応的」技術の特徴をまとめると、

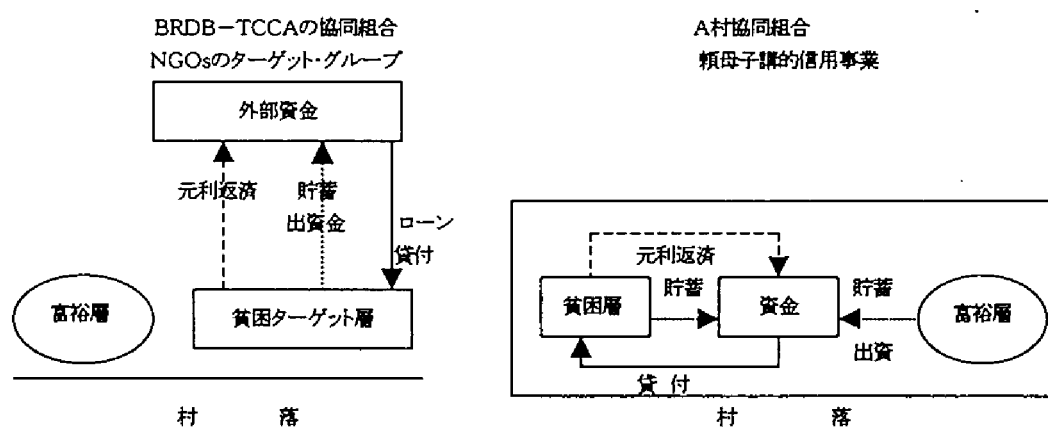
- ①「環境改变的」技術に比較して、「環境適応的」技術は初期投資と運営資金など経済的な負担が小さい、
- ②特別な高度技術を必要としない「環境適応的」技術を、農民たちは容易に適用できる、
- ③「環境改变的」技術は短期間に収量増加が期待できるため、生産物をさばく大きな市場を開拓するノウハウの蓄積が必要である、
- ④村の長老の経験や知識と同様に、村落社会に蓄積され外部の資金と技術に頼らない「環境適応的」技術はその持続性が高い(表6-6)、

などといえよう。

以上から、新技術を導入する際は、初期投資と運営資金など経済的リスクが小さい「環境適応的」技術を、まず、最初に試みるべきである。そして、技術レベルと経済状態が改善され、高コストを必要とする「環境改变的」技術を受け入れる条件が十分整った時に、はじめて「環境改变的」技術を導入するかどうか具体的に考慮すべきである。

2.4 収入向上に向けて

収入向上を促進する方策の一つに、個人個人が行なう経済活動に事業資金を貸し付けることがある。A村協同組合の「頼母子講的な」貸付事業は、小売りや手芸など組合員の収入向上活動に、組合員の出資金と貯金を資金にして融資した。運営や貸付資金を外部に依存するBRDB-KSS型組合に比べ、このように自己資金で運営するA村の貸付事業は、運営上の決定も自ら行ない持続性も高い(図6-6)。BRDBやNGOsの信用事業は、村に再投資されることがほとんど無く資金が外部に流失する傾向を持つ。A村協同組合は資金が村内で回転している(表6-7)、この点でも、A村組合の外部依存は小さくなり持続性が大きい。



出所) 筆者作成

A村協同組合の信用事業では村内の資金が貸付にまわされ内部流動性が高い
BRDBやNGOsのローンは外部資金に頼っており外部依存性が高い

図6-6 資金の流れと組合の組織形態

表6-7 BRDB協同組合・NGOsとA村協同組合の比較

指標	BRDB-KSS, NGOs	A村協同組合
外部財源依存度	高	低(自己財源)
自己資金形成	外部	自己財源
意志決定権の所在	外部	内部
持続可能性	低	高

出所) 筆者作成

農村で収入向上を実現するためには、農外就業機会を創出することが最も確実な方法である。しかし、プロジェクトは、A村でその具体的な方策を示せなかった。A村では15人が小売りやリキシャ引きなど自営の職業に就いている以外農外就業の機会は限られ、村人たちの関心はもっぱら出稼ぎに出ることである。1995年7月現在、A村全人口507人のうち21人が海外に、68人が国内の出稼ぎに出ている事実からもその傾向がわかる。

バングラデシュの農村では、竹細工やマット作りなどの手工芸が、女性たちが手軽に現金収入を得る方法となっている。A村にはこのような手工芸の伝統は無く、村人たちの関心も低かった。村に嫁いで来た4人の女性が、実家で習った技術でマットや竹細工を細々と作っていただけである。家族が、これらの製品を村内や市場で売りさばいたが、常に材料を購入する資金が不足していた。一方、積み立てられた出資金や貯金の投資先に頭を痛めていた協同組合役員会は、手工芸材料の購入資金を融資することを決定した。このような貧しい世帯への融資が好結果を示していることを知った協同組合は、重要な事業としてこの小規模貸付を位置づけ、貸付を拡大した。

A村協同組合は、67人(35%が女性)の組合員に合計93回、総額168,770タカを貸し付けた。それらの貸付は、養鶏、魚網編み、マット製作、小売り、竹細工、魚小売り、リキシャ引き、海外出稼ぎ、リキシャ修理、家屋修理、農業、教科書購入、行商、借入返済、農地購入など、直接的または間接的に組合員の経済的活動の資金となった。元金と利子・手数料としてそれぞれ83,800タカと28,590タカがすでに組合に返済されており、政府系協同組合の問題として指摘される焦げ付きなどの問題も現在まで起きていない。

表6-8 A村協同組合の貸付の波及効果(1992年7月-1995年6月)

貸付の目的	借り手 (人)	貸付数 (回)	貸付総額 (タカ)	元金返済額 (タカ)	利息返済額 (タカ)	借り手				
						総売上	総消費額	自己資金形成額	雇用創出日数	自立数
養鶏	14	17	5,100	5,100	1,095	7,685	4,565	3,120	641	11
魚網製作	1	3	450	450	30	330	180	150	112	1
マット製作	3	4	2,000	2,000	290	1,720	1,650	70	100	1
小商い	10	21	16,500	9,700	1,100	87,910	81,300	6,610	2,387	7
竹手工芸	2	4	2,000	1,600	150	9,690	8,500	1,190	515	2
魚小売り	3	7	5,500	4,050	375	75,650	74,250	1,400	1,180	2
リキシャ購入	8	11	43,920	35,900	12,975	223,745	199,315	24,430	3,208	8
計	41	67	75,470	58,800	16,015	406,730	369,760	36,970	8,143(日数)	32(人)

出所) A村協同組合資料および聞き取りから筆者作成

注) 1人日は8時間労働に換算

この貸付事業の経済的波及効果をみると、延べ67人(実際には41人)の受益者に貸し付けられた計75,470タカ(全貸付の45%)は、延べ8,143日の労働日数と406,730タカの総収入を生み出している(表6-8)。総収入のうち、369,760タカ(90%)が生活費などの消費に、36,970タカ(10%)が貯蓄にまわっている。これらの貸付の受益組合員のうち32人が、その後、自己資金を創出し、現在はその資金で事業を展開している(表6-9)。

A村協同組合の頼母子講的貸付事業は、現在のところ、その規模は小さく、村内の農外就業の創出に大きく寄与するまでに至っていない。また、貸付利率が年率40%と、BRDB系協同組合の年率16%より高くなっている。しかし、組合の利益の一部を組合員の出資金に対する配当として還元する予定であり、さらには、A村ではこれまで年率60-120%という高率で高利貸しから事業資金を調達していたという事実を考慮すると、実際にはかなり安い事業資金の調達機会を組合員に提供していると見なすことができよう。村内の資金を調達し外部資金に依存しないA村協同組合の体質は、村内資源の活用に寄与するとともに、この貸付事業の持続性を保証している。

A村は、社会的慣習や関係のもと、村内の問題を解決しながら村人たちが混住する、パラと呼ばれる集落単位と規模を同じくする小村である。村内全世帯から1名以上の組合員がA村協同組合に加盟しており、A村の地域社会と重複している。つまり、協同組合という組織形態ではあるが、「村社会の権威」と呼ぶべき社会的規則が、協同組合の規則よりも強く作用しているのである。また、貸付対象を村の社会慣習が強く機能するA村在住の組合員に限定することにより、借り手と貸し手双方の信用が保証される結果となっている。

表6-9 A村協同組合の貸付の利用内訳(1992年7月-1995年6月)

貸付目的	借り手数	貸付数	貸付総額	元金返済額	元金滞納額	利子返済額	利子滞納額
海外出張旅費	6	6	53,500	1,500	—	5,080	—
リキシャ修理	2	2	25,000	500	—	50	—
家計支出	6	6	11,000	—	—	3,685	—
農業投資	6	6	6,300	500	—	—	—
子弟教育費	1	1	1,000	—	—	—	—
小売店維持	1	1	3,000	3,000	—	1,810	—
土地抵当返済	1	1	6,000	6,000	—	950	—
耕地購入	3	3	11,000	—	—	1,000	—
計	26	26	116,800	11,500	—	12,575	—

出所) A村協同組合資料から筆者ら作成

A村協同組合の借り入れ手続きは、BRDB系協同組合や銀行より、簡単で迅速であるため、組合員の中に多くの借入希望者が出ている。しかも、綿密な情報入手が日常的に可能な村内の借り手を注意深く選択できることで、滞りない返済が可能となっている。

すでに述べたように、A村協同組合の事業利益は、出資金の割合に沿って組合員に還元され、組合員の資本形成と経済活動を支援している。組合員の中には、組合の貸付資金を事業に投資して、すでに自己資本を形成し経済活動を拡大している者が出ている。また、協同組合が結成されて以来、A村では農地を手放す世帯が無くなったというように、社会的にも大きな影響を及ぼしている。

3 コミュニティに蓄積された「在地」の知恵

A村の実験では、バングラデシュの農村開発を推進する4つの「解決の糸口」を設定した。A村住民は、農村開発を推進する村落組織に村落と地域社会を基礎とする協同組合を選択した。この組合は、A村の南隣D村で、村人たちがインフォーマルな協同組合を結成するきっかけとなった。

地方行政と村落をリンクするユニオン連絡会議は、ボルラ郡役所の関心を喚起し、TDCCが同郡内の他の2ユニオンで同様のユニオン連絡会議を開催することを決定した。

A村協同組合は、活動の活路を「頼母子講的」貸付事業に見いだした。農民たちは村の現状に適した持続可能な農業技術である「環境適応型」技術を、徐々に受け入れている。農村開発を視野において、地方行政と農村住民の間で具体的なやりとりが始まっている。経済的、非経済的分野にまたがって発展するために、行政サービスが役に立ち、それを活用するために情報公開が重要であることを村人たちは理解した。

このように、本当に小さな変化であるが、A村では村人たちが農村開発活動へ参加する姿が徐々に目立ち始めている。「農村開発実験」が示したこれらの成果を、「評価」するのは、まだ早急であるかもしれないが、すでに記述したようにいくつかの明るい兆しが見えている。

A村における農村開発実験がこのような成果を示した背景を考えると、村の伝統的なコミュニティが持つ慣習と機能が十分に引き出され、農村開発に生かされていることにたどり着く。

協同組合を結成するために積極的に動き、組合運営を後押ししたのは、A村の伝統的なリーダーたちである。それに平行して、A村では情報公開が試みられ、情報が公開されコミュニティの住民全員に行き渡るシステムが作られた。情報をコミュニティで共有するこのシステムは、住民たちがリーダーの行動を監視し、横領など住民に不利益となる事件の発生を常に規制することとなった。このことを言い換えれば、コミュニティが伝統的なリーダーたちの悪を規制したと言える。

村人個人個人の経済的活動を支援し、成果を上げたA村組合の「頼母子講的」貸付事業にお

いても、このようなコミュニティが大きな役割を果たしている。村落コミュニティが持つスクリーニング機能が、村人の信用を保証するとともに借り手を選択する際に有効に働いたのである。借り手に返済能力があるのか信用できるか、コミュニティに混住する者たちが互いに共有するこの種の情報が、貸付事業の焦げ付きのリスクを回避するために役だった。返済が遅れ気味となった村人には、リーダーや保証人が圧力をかけている。このように、一般住民の間に情報が共有されることによって、リーダーの不正を曖昧に済ますことなく、けじめをつける結果となった。

作付け体系改善を具体的なプログラムとして提案できたのは、村人の話の中に大きなヒントがあったからである。現在、休閑され荒涼とさえ見える乾季の耕地も、つい最近までガラス豆など伝統的な作物が栽培されていたことを、年輩の村人たちは記憶している。A村の作付け改善は、このように、農民の間に蓄積された経験といわゆる「在地の技術」と呼ばれる技術と知識体系をもとに試みられた。つまり、「在地の技術」とは、コミュニティに蓄積された技術と知識体系であると言えよう。

A村で問われたのは、村人たちがこれまで経験したことのない真新しいことを性急に導入するのではなく、コミュニティに蓄積された「在地」の技術、知識、システムを見いだし、それを取り込んだ農村開発プログラムをいかに具体的に提案するかであった。そして、実験が進んでいく中で、これらの「在地」の知識が、実はコミュニティに蓄積されてきたものであることが明らかになった。

以上述べてきたアクション・リサーチ手法によるA村の農村開発実験を、以下のようにまとめることができる。

- (a) 村落と地方行政のリンクは、農村開発を推進するうえで非常に重要な要素である。このリンク・システムを通じて、コミュニティを基礎とした村落組織は、ユニオン評議会やNBDs、NGOs と縦横の連携を構築し、技術普及や行政サービス関連する情報を村人に届けている。一方、このシステムを通してボトムアップの手順で、農村開発のニーズや計画を村落から行政まで上げることができる。ニーズの掘り起こしや計画の立案、事業の実施に直接住民が関係するこのリンク・システムは、住民参加と持続可能な開発を具体的に提示している。このような観点からも、ユニオンをリンク・ピンとする地方行政と村落のリンクが、バングラデシュの農村開発プロジェクトで基本的なアプローチとして有効であると予想される。それゆえに、綿密な準備のうえ、リンク・システムを農村開発の計画や政策レベルに導入し実施に移したらどうだろうか。このリンク・システムを実施し成功するためには、参加機関であるユニオン評議会やNBDs、NGOs の協力と連絡調整が必要となる。この連絡調整を確実にこなすことによって、必要な情報を定期的に公開し、かつ共有することになり、総合的な村落開発を効果的に実行できる。
- (b) BRDB系協同組合の目的の一つは、組合の経済活動を通じて農村の生活水準を向上することであったが、共同事業など組合の経済活動は期待された成果は上げていない。その結果、近年貧困層に焦点をあてたターゲット・グループ・アプローチによる組織化を進めているのが実

状である。一方、A村組合の「頼母子講的」貸付事業は注目に値する。そこでは、農村にある資源を活用して、小規模ではあるが、自分で事業を興して就業機会を創出した。自己財源を積極的に活用することによって、外部の財源への依存性が小さくなり組織的・経営的な持続性は高くなった。コミュニティ意識や農村のリーダーシップなど村落の慣習と権威による監視機能を活用することによって、A村協同組合の「頼母子講的」貸付事業は成果を上げた。莫大な資金を必要としない自助努力を基礎とするこの貸付事業は、バングラデシュの既存の協同組合に適用可能となろう。

- (c) 村人の重なる要請を受けると、それがあたかも村の「真のニーズ」のように思えるものである。このような要求に安易に応えると、当初、村人の反応は非常に良く、効果が上がったかのように思えるかもしれない。しかし、このような効果は、個人的な利益および公益に関連するいかなる事業やプログラムにおいても、財政的および経営的に自立できる能力がない限り、持続可能とはならない。

A村の経験は、全く初めての技術を村人が容易に受け入れられないことを示した。新技術が無理に押しつけるのではなく、村人がその技術を徐々にその環境に適応させるまで待たなければならない。

その手順として、農業技術の普及では、第1に、デモンストレーション農場を開き農民のニーズや能力を明らかにする、第2に、均一で平面的な技術普及は無意味であり、技術普及は本当に必要とする農民を対象にすべきである。その結果、A村の村人は無理をしないで実行できる「環境適応型」技術に基づく作付け体系を受け入れたのである。

そして、村人のニーズを聞く時、それが、経済活動など個人的な利益に関するニーズなのか、それとも村の全員が関心をもつ公益というべきニーズなのか、明確に示すことが大切である。これは、農村開発の関係者においても明確に意識される必要がある。

- (d) バングラデシュの農村では一般に農外就業機会が限られており、村人は近隣農村か近くの町など村外で就業機会を探している。A村でも多くの村人が海外出稼ぎや国内出稼ぎなど村外で求職する方法を選択している。農村近在で農外就業機会を創出するには、工場など産業を育成し新しい仕事を提供しなければならない。

-
- ¹ A村が属する南ポイヤルガッチャ・ユニオンには3基の稼働中の DTW がある。しかし、他の地域に比べてその数は極端に少ない。理由として、政府系協同組合の数や活動が少ないことと、地下水の水質が灌漑に適していないからだとされている。
 - ² ここでいう「真のニーズ」とは、村人が自分の能力(資金の面でも運営においても)の範囲で実行できる内容を示している。A村では村人の経営能力や財源が準備されない状況のため、DTW はまだ「真のニーズ」となっていない。しかし、将来、「真のニーズ」となる可能性は大きい。
 - ³ A村では、協同組合が「頼母子講的な」貯蓄貸付けを展開し、貧困層や女性が行なう小規模事業への貸付を実施した。ここでいう頼母子講的な貸付組合は実際には結成されておらず、A村協同組合が行なう事業の一つである。しかし、将来、村落信用組合となる可能性を持つ。
 - ⁴ この組合はすべての村人が加盟することが認められているが、例外として、1980 年代初期結成されたインフォーマルな組合のマネージャーであった者は、以前行なった不正のため組合加盟への加盟は拒否された。
 - ⁵ このような頼母子講的な信用活動は、バングラデシュの農村では現在もインフォーマルに行なわれている [Maloney: 1988]。
 - ⁶ リンクには、インフラ整備、収入向上、生活水準の改善、災害救援などの行政サービスが含まれる。インフラ整備は、道路、水路、学校、病院、市場などの建設維持である。収入向上には、技術移転、改良品種の普及、研修と貸付などがある。生活水準の改善は、保健公衆衛生、家族計画、教育等を指す。
 - ⁷ セットアップばかりでなく、実際の運営のノウハウというベキソフトを示す必要がある。
 - ⁸ 家族計画、保健の普及では、ユニオン・レベルにそれぞれ監視員を配属して、普及職員の職務を監督している。それ以外の行政機関は郡役所の役人がそれぞれの普及職員を監督するため、現場における監督はほとんどなされない。
 - ⁹ ユニオン・レベルの普及職員がユニオン評議会と連携することはほとんどみられない。Pユニオンでは、ユニオン評議会事務所の 1 室を家族計画事務所が使用しているため、家族計画の普及職員は月に数回ユニオン評議会事務官と顔をあわせるといっている以外、その他の普及職員がユニオン評議会事務所に立ち寄ることはない。
 - ¹⁰ 「探索型」と「待機型」は、普及職員の立場から分類したものであり、村人の側から見ると逆になる。

第7章 新しい農村開発「リンク・モデル」の提示

組織育成、技術導入、弱者対策など多くの貧困対策プログラムが実施されているように、現在、貧困問題はバングラデシュの農村開発における最優先の課題となっている。これらのプログラムはローンと研修という形をとりながら農村の生産能力を上げることができるならば、村人個人個人の収入や雇用機会が多くなるという経済規模の拡大を前提とするものであった。しかし、それらはトップダウンの構造で事業が計画・実施されており、現場の状況や村人のニーズがプログラムに全く反映されない結果、農村開発プロジェクトの多くがその成果を十分に上げられないでいる。

本研究では、村の全世帯を代表する村落組織を育成するコミュニティ・アプローチの実践、農村開発を積極的に担う行政の重要な役割の再認識、在地の知恵や慣習を認識した技術の発掘などを農村開発を解決する糸口として設定して、開発の計画・実施過程への住民参加や持続可能な開発を追求した。本文ですでに詳述したように、先行調査の結果を受け注意深く立案したアクション・プログラムを展開する「参加型」アクション・リサーチ手法による農村開発実験を実施した。

本章は農村開発実験の成果である「リンク・モデル」を提案するとともに、この農村開発モデルをより具体的なプログラムとして展開するために、「リンク・モデル」に基づく農村開発事業を実際に計画して、それを本論文の結論とする。

1 農村開発における問題点の再確認

農村開発実験の結果を、第一に村落社会と組織について、第二に農村開発関連の行政サービスと村落と地方行政のリンクに関して、検討してみよう。

第一は農村開発を推進する社会と組織である。

アクション・リサーチの過程で、村落開発を担う村落組織として成長することを期待して、全世帯が加盟する協同組合を結成したが、度重なる試行錯誤を経た後、組合の活動は組合員個人の経済活動の支援に終始することとなり、地域社会に共通する利益を追求する農村開発組織に成長しなかった。しかし、JSRDEの他の実験村では、村落の全世帯をカバーする村落組織を結成しようという呼びかけに、バリ、バラ、サリッシュ、グスティなど村内の様々な小さい社会グループのリーダーたちが委員に就任する村落委員会を結成した。これらの委員のほとんどが、マタボールと呼ばれる伝統的なリーダーたちであった。

従来の典型的なバングラデシュの村落研究は、農村の限られた経済資源をめぐる争奪競争が起きているという視点から、バングラデシュの村落社会システムを次のように捉えている。

曰く、①つかみ所のない村、②結束の弱い村、③有力者が弱者を支配搾取する権力構造、④有力者が独占する農村開発事業、など圧迫された村落社会像を強調する否定的な概念であった。

BARDとコミラ・モデルの農村開発の創始者であるアクタル・ハミッド・カーンでさえ、政治的・経済的・社会的に優勢な立場のマタボールなど伝統的リーダーが、村落協同組合を支配することを恐れて、村落の日常生活をとりまとめているマタボールたちのカウンスルなど村落の伝統的な自治機能を遠ざけた。この事実から、バングラデシュでは否定的な村落社会像がいかにか強固にインプリントされていたかを窺い知ることができる。

本論文では、村落組織を育成する試みから、実は、バングラデシュ農村ではマタボールと呼ばれる伝統的なリーダーシップが複雑に機能して、様々な人間関係が入り組んだ村落社会と細分化された非制度的な組織が複雑に関係しながら存在することを明らかにした。マタボールの中には、自分のもつ政治力や経済力を使って村人を支配したり、農村開発によって得られた利益を独占する者がいることは事実である。しかし、敬虔なイスラム信仰や村内外の社会的な出来事の取り扱い能力の高さなどから、村人たちの尊敬を「自然」に集める村のリーダーとして、通常、もめ事の調停など村の日常生活を律する社会的な規範を体現する者として、彼らは大いに期待されている。マタボールが、小学校、イスラム寺子屋、モスクや定期市、道路の維持、郵便局や農村電化の導入など村人全員の利益となる社会基盤整備で重要なリーダーシップを発揮する。

このようなマタボールが構成するJSRDEの「村落委員会」が、既存のマタボールのカウンスルと異なったものとして機能できた理由の一つは、農村開発政策の策定過程や行政サービス配達などの情報を一般村民に「公開する」ことによって、村落委員会の活動を透明で何ら秘密をもたないように細心の注意を配ったことによる。このような情報公開の手続きを踏まなかったら、マタボールたちが農村開発の恩恵を独占することを防ぐことができず、村落委員会は成功しなかっただろう。つまり、伝統的なリーダーシップが抱えていた問題を、一般の村人に対して公平に情報を公開するという簡単な方法で抑制することができたのである。

さらに、これらの村落委員会が開発を効果的に推進する村落組織としてさらに成長するために、村人のやる気や行動力を殺ぐことの少ないインフォーマルな組織とすることが大切である。なぜならば、コミラ・モデルの協同組合に代表される政府系の組織が、厳しい規則や外部からの過度の制約を受け、村人の自由な活動を抑制した結果、組織の活性を失ったという歴史を目の当たりに見ることができるからである。

バングラデシュの村落発展にとって待ち望まれているのは信頼できるリーダーである。草の根レベルの開発に村人の参画を促し、村人の共通のニーズを「公共の利益」としてまとめあげる過程で、マタボールたちに彼らの能力を発揮させ、開発を実現していく役割を村落委員会に期待できる。

農業協同組合は、本来、経済的な機能を目的とする組織である、一方、村落委員会は公益を担うことができる村落社会に基づく組織である。村落委員会が、村を代表する組織として村の発展を推

進するために、近隣村落や地方政府に対して積極的な働きかけたことから、村落委員会がコミュニティ・アプローチを通して、多くの村人に農村開発や村の公益事業に参加する機会を約束したと言える。

第二は、農村開発をもっと効果的にすることを目的として、ユニオン評議会を取り込んで村落と行政のリンクを実施したことである。その結果、地方政府、行政サービス、農村開発などの現状と問題点が明らかとなった。

バングラデシュには、県、郡、ユニオンの3層の地方行政制度の長い歴史がある。しかし、農村のユニオン評議会は唯一政権交代などの影響をほとんど受けることなく機能してきた。その役割は、小規模インフラ整備と救済事業を除いて、これまで政府やNGOsが実施してきた農村開発にほとんど関与する機会がなかった。

現在、家族計画、保健衛生、家畜普及、農業普及が、限られたいくつかの行政サービスをユニオンまたはワードで展開しているが、これらの行政サービスのほとんどを郡レベルのNBDsが管轄している。しかし、これらのサービスが、村人の目に触れているとは言い難い。その理由として、①郡レベル、ユニオン・レベルを問わず、NBDsが行政サービスを互いに連絡調整していない、②NBDsやNGOsなどの開発機関は、村落組織をバイパスしてサービスを個人に配達している、③村落の有力者がサービスを独占する、などをあげることができよう。その背景には、国家行政が村落を確固とした地域として支配できなかったという歴史があった。

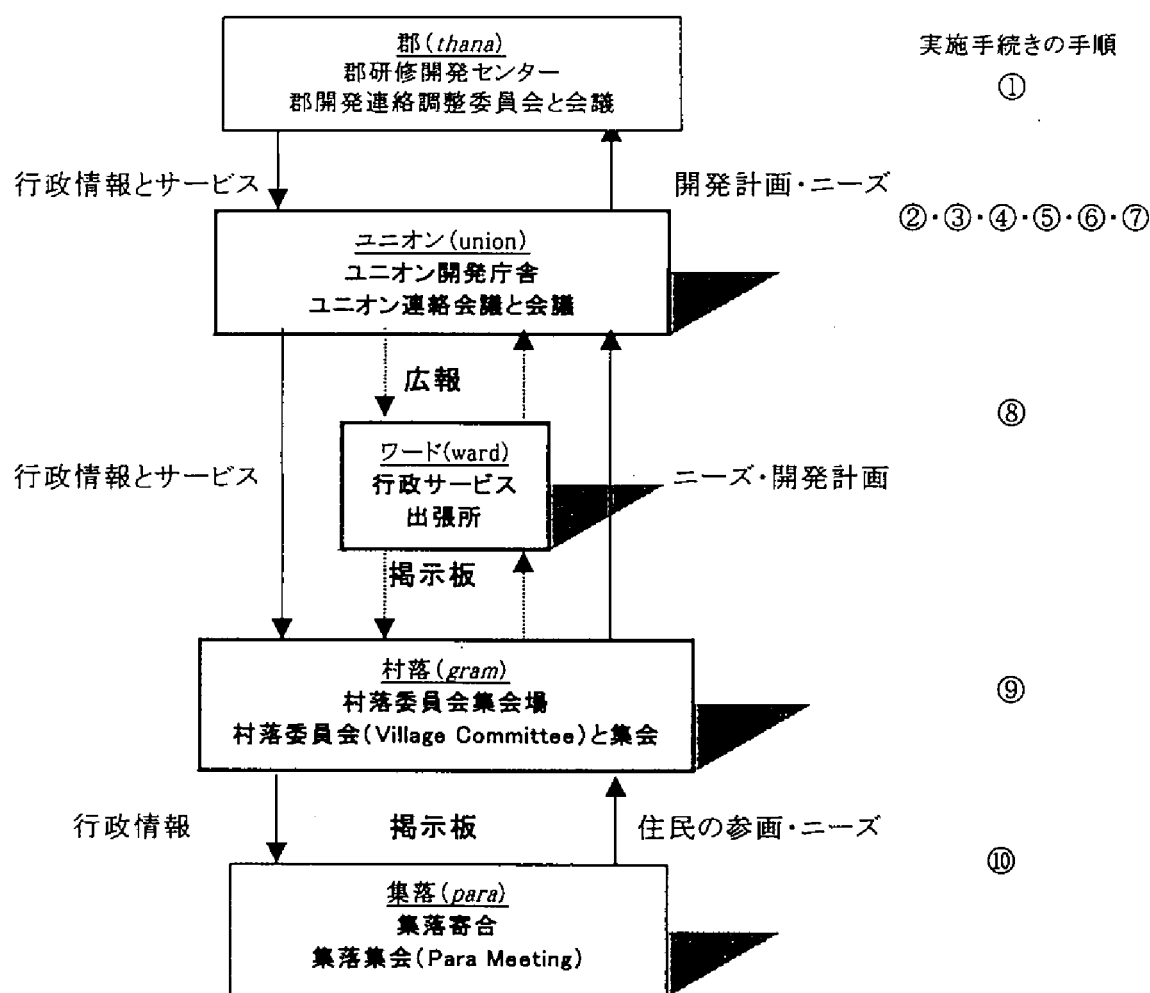
そのうえ、バングラデシュ農村の地理的、行政的、経済的、さらには文化的、心理的な大きなギャップが、行政職員を村人から遠ざけてきた。したがって、バングラデシュの農村開発を進めるうえで重要なのは、農村部の公共サービスや行政サービスを適正に保ち、それらを確実に村人の目に触れるようにする。そして、これらのギャップを埋める地道な努力を行なっていくことなのである。これまでも、村落とユニオン、郡レベルの地方行政とのギャップを埋める必要性を指摘する声は多くあった。本論文は、このギャップが生じた原因を、村落での情報不足、行政サービスに対する村人の無知、行政職員の意識の低さなどにあることを明らかにした。そして、ギャップを埋めるために必要なのは、情報の一般公開と行政サービス機関、つまりNBDs間の相互連絡調整を緊急に実施することなのである。

2 新しい農村開発モデルとしての「リンク・モデル」

既存の行政サービスの流れを促進するためには、サービスの実施を受け持つNBDs間の連絡調整、受益者である村人と地方行政との連携を密に行なうことが重要である。そのために、本研究は、第一に連絡調整を目的とする「連絡会議」をユニオンと村落にそれぞれ結成した、そして、第二として情報を一般の村人の目に見える形で公開した。

連絡会議は、NBDsと村落との連携を確保する一方、行政サービスをより確実に目に触れるものとするために行政サービスの出先を各ワードに設けることを提案した。毎週または毎月決まった日時にNBDs普及職員が待機する。そこに、サービスを必要とする村人が出かけてくれば、職員と村人の関係が必然的に生まれてくる。このような地道な手順を踏むことによって、村人と職員双方の間に信頼感が生まれ、行政サービスの存在をより強く意識するようになる。

農村開発は費用のかかる特別のプロジェクトを導入するより、政府による既存のサービスを一層合理的そして効率的に実施することが大切であると、筆者らは農村開発実験を進める中で実感した。そして、既存の地方制度を大きく改変することなく、莫大な財源的裏付けを必要としないで実施可能である農村開発モデルとして、農村開発を展開する中心としてユニオン評議会とその役割に焦点を当てた「リンク・モデル」を提案するに至った。



出所) JSRDEプロジェクト最終セミナー報告から筆者作成
ゴシック太文字はリンク・モデルで新設される機構と機能を示す。
波線矢印は行政サービスに対する普及職員と受益村民の動線を示す。

図7-1 「リンク・モデル」の概念図

表7-1 リンク・モデルの機構と機能

行政地域 単位	構造物	連絡調整	機能
郡(thana)	郡研修開発センター (既存・TTDC)	郡開発調整委員会 (既存・TDCC)と会議	① 行政情報とサービス分配における連絡調整 ② ユニオン開発計画に基づく郡開発計画の準備と実施
ユニオン (union)	*ユニオン開発庁舎 (新設・UDC)	ユニオン連絡会議 (新設・UCM)と会議	① 行政情報とサービス分配における連絡調整 ② 村落開発計画に基づくユニオン開発計画の準備と実施
ワード(ward)	行政サービスの出張所(新 設)、各ワード2カ所		① 行政サービスの展開・実施場所
村落(gram)	村落委員会集会場	村落委員会 (新設)と集会	① 村落開発計画の準備 ② 行政情報が分配
集落(para)	行政情報掲示板	集落寄合と集落集会	① 集落・村落の問題の話し合、行政情報の伝達

出所) JSRDEプロジェクト最終セミナー報告から筆者訳

* ユニオン開発庁舎はNBDsの普及職員が駐在する。交通費の軽減と迅速かつ効果的な行政サービスが期待される

現在、行政サービスは、人口規模約25万人の郡レベルに出先をおく関連NBDsが実施している。それに対して、この「リンク・モデル」は、人口が2万5千人と事業実施に一層適切な規模であるユニオン・レベルに、行政サービスと日常の農村開発事業を移管することを提案している。

「リンク・モデル」は、図7-1と表7-1に示しているように、①ユニオン連絡会議の連絡調整、②村落、必要に応じてパラと呼ばれる集落における集会や寄合、③掲示板等による行政サービスや行政の情報の一般公開、などからなっている。

「リンク・モデル」は具体的に以下の手順で行なわれる。

- ① 公選の代議員と政府機関の代表が構成員となり、郡レベルのNBDsの活動を連絡調整する「郡連絡調整会議」を定期的に開催する。(実際には、既存の郡開発連絡調整委員会の定例会議に、リンク・モデルの数項目の機能が付加される。)
- ② ユニオン・レベルに配属され行政サービス普及を現場で担当しているNBDs普及職員の業務調整を徹底して行ないサービスの効率を上げる目的で、月例ユニオン連絡会議を開催する。ユニオン開発組織掛(Union Development Officer: UDO)という職員を雇用し、ユニオン連絡会議の運営と日常業務を担当させる。
- ③ ユニオン連絡会議には、BRDBの助農村開発官とユニオン開発組織掛、ユニオン担当のNBDs普及職員全員(20~25名)、議長・議員・書記官などユニオン評議会関係者、関連村落委員会(後述)の代表者が出席する。
- ④ ユニオン評議会議長が、ユニオン連絡会議の議長を兼任する。
- ⑤ ユニオン評議会事務所に隣接する場所に、小規模なユニオン開発庁舎(UDC)を建設する。UDCにユニオン開発組織掛や関連NBDs普及職員の席を常設し、当該ユニオン内のNBDs、ユニオン評議会、NGOsなどの間の日常的な連絡調整を実施する。

- ⑥ 行政・行政サービスの情報、普及職員の業務予定、ユニオン連絡会議の議事録などを編集した広報ニュースを発行する。それらをユニオン開発組織掛が編集し、関連村落に設置した広報掲示板に張り出し、村人に通知する。
- ⑦ 村落委員会、NBDs、ユニオン評議会、NGOsなどの農村開発関連の活動を連絡調整する中心的な役割をユニオン連絡会議が担う。
- ⑧ 村人とNBDs普及職員が接触するユニオン・サービス出張所(USC)という行政サービスの出先を各ワードに設置する。関連する普及職員が、決められた日時にUSCに待機する。
- ⑨ 村落には村人が選出する委員が構成する村落委員会を結成する。各村落に村落委員会集会場を建設し、月例の集会を開催する。
- ⑩ 規模の大きな村落では、必要に応じて集落住民が選出した構成員による集落寄合を開催する。そこでは、必要に応じて集落集会を開き、情報を公開したり集落内の公益に関連する計画をとりまとめるなどの機能を果たす。

すでに指摘したように、バングラデシュのような発展途上国において、大規模な財源措置を必要とするような「改革」は現実的でなく実施も不可能である。ここで述べる「リンク・モデル」は、家畜や漁業など一部の普及職員の増員を必要とする以外、ユニオン・レベルにすでに配属されている20数名のNBDs普及職員の数を増やす必要がないように考慮している。既存の行政サービスを適切に調整し統合できるならば、重複や無駄を省くことが可能となり、普及職員が職務を遂行するうえにおいてもさらなる効果を上げることが期待できる。

情報が公開され共有されることにより、ユニオン・レベルの普及職員などNBDsの活動も一般住民の関心を集め、その結果、住民たちが普及職員の業務を監視するのである。さらに、有力なマタボールが秘密を保つことで独占していた農村開発や行政サービスの情報が白日の下におかれ、彼らが利益を独り占めにしてきたというこれまでしばしば発生した不正を抑制できる。

リンクが確実に実施され行政サービスが村人の目に触れやすくなることで、農村開発を担う行政の役割に興味を抱く村落委員会などの村落組織を徐々に育成することができる。これらの組織には単なる開発の受け皿としてだけでなく、村の「公益」を追求するプログラムを村人が自ら立案し、リンクのチャンネルを通して農村開発計画に参加、反映するボトムアップのプロセスを体現する、村落自治を担う組織として発展することが期待できる。

3 「リンク・モデル」に基づく農村開発プログラムの計画

前節では、バングラデシュにおける農村開発のもう一つのアプローチとして、「リンク・モデル」を提案した。本節では「リンク・モデル」を基本として、「村の開発」と「行政サービスの展開」に焦点を当てた村落と地方行政を結ぶ「住民参加型農村開発」の立案を試みる。そこでは、村人の自立的参加と地方行政の強化により開発行政と行政サービスを促進することによって、村人の個人的な生活水準向上に加え、村落の社会経済的な開発を達成することが目標である。

3.1 プログラムの背景と目的

バングラデシュのような発展途上国においては、農村の発展を推進する行政の役割は極めて大きい。実際に、これまで多くの農村開発事業を行政が主導して実施してきた。しかし、それらの多くは未だ期待された成果を上げるに至っていない。その理由としては、政府の財源不足も指摘されるが、地方行政の制度上の不備も大きな問題となっている。

現在、バングラデシュ国政府は地方分権による地方制度改革を推進し、具体的にはユニオンや村を強化し、それらをタナ(郡)行政と結び、村人たちを農村開発活動へ積極的に参加させようとしている。しかし、これまで地方行政が村という社会単位を「無視」してきたという歴史があり、行政には村落や村落コミュニティを通して農村の発展を遂行するという経験やノウハウの蓄積がほとんどない。村人たちの間に行政に対する信頼感が生まれることはなく、行政にアクセスするという意識も育まれてこなかった。そのため、現在、地方行政制度の改革に加え、「行政が村にアクセスする方法」、および、村のコミュニティ育成を通じて「村人たちが農村開発の計画・実施の過程に参画する方法」を、具体的に示すことが最も重要となっている。

このプログラムでは、これらの方法をリンク・モデルを通して具体的に示すことを目的にしている。

表7-2 「リンク・モデル」の専従職員のリスト

配属	職名	人数(人)	職務内容
「リンク・モデル」 郡出先事務所	① 郡開発調整責任者 (TDO)	1	① 郡役所NBDsとの連絡打合せ ② ユニオン連絡会議の議事進行
	② 事務員兼タイピスト	1	事務、TDOの補佐、広報の編集とタイプ
ユニオン開発庁舎 (UDC)	① ユニオン開発組織掛 (UDO)	1	① ユニオン開発庁舎の運営、NBDs間の日常業務の調整 ② ユニオン連絡会議の記録、情報公開の促進 ③ 村落委員会の組織化、開発計画作成指導
	② 事務員兼タイピスト	1	① 事務、UDOの補佐、ユニオン内の広報作成とタイプ ② UDOと協力して村落委員会の組織化

出所) 筆者作成

3.2 プログラムの事業内容

事業を実施する地域は、本研究で調査および農村開発実験を実施したA村が所属するミラ県B郡の15ユニオンである。

プログラムには、農村開発とそれに関連する行政サービスを担当するNBDs普及職員、ユニオン評議会関係者、村落組織の代表などが参加する。連絡会議や広報および掲示板によって推進する連絡調整と情報公開が主要な活動である。NBDs普及職員や村人が日常的に集い、互いに顔をあわせる接触場所であるユニオン開発庁舎や村落委員会集会場などを建設する。

このような事業は、本来、行政が主導して公務員が運営するべきものであるかもしれない。しかし、現状のNBDsは運営のノウハウをもっていないうえに、運営する人材を確保していない。そのため計画では、連絡会議やユニオン開発庁舎を運営するため、以下の専従職員を配属する(表7-2)。プログラムのために臨時に雇用されたこれらの職員は、政府がこのリンク・システムを行政の日常業務の一環として採用する時が来れば、その身分が公務員に置き換えられることになる。

3.3 投入プログラム

「リンク・モデル」型農村開発の参加者の活動をより確実なものとするため、以下のプログラムを投入する。これらプログラムは、連絡調整、情報の公開、NBDs普及職員の業務改善、などの効果を促進することが期待できる。

(1) ユニオン開発庁舎(以下UC)の建設

農業改良普及員などユニオンのNBDsの出先窓口となるユニオン開発庁舎を建設する。その中に、各NBDsの普及担当職員(以下職員)が詰める事務所、集会場とユニオン開発組織掛の事務所を設置する。各NBDsの業務予定の連絡調整とユニオン内でプログラムを遂行する責任をユニオン開発組織掛が負う。

(2) 月例ユニオン連絡協議会

行政サービス促進のため、月に一度、ユニオン評議会と行政サービス担当職員たちが出席して開催する。ここでは、各職員が前月の活動を報告し、来月の活動予定を参加者に周知するとともに、業務で生じた問題を検討することにより、職員の業務活動を村人たちがモニタリングすることができる。また、インフラ整備事業など公益事業に関する立案や検討等を行なう。議長にはユニオン評議会議長、議事進行は郡開発組織掛、書記はユニオン開発組織掛がそれぞれ就任する。連絡会議の開催日時の設定、職員の連絡調整、会議の記録などは、ユニオン開発組織掛とユニオン・オフィス・アシスタントが行なう。

(3) 村落委員会、集落寄合および集会場の建設

単年度毎に、後述する条件を満たした一ユニオンの3村に小規模インフラ整備事業を投入す

る。それらの村では、村落委員会と集落寄合を組織化し、月に一度ずつそれぞれの会合を開催する。会合では、村や集落内の開発や行政サービスに関連する問題を話し合ったり、開発計画を立案、選択する。ユニオン開発組織掛とユニオン・オフィス・アシスタントがそれぞれ一人あたり数ヶ村を担当する。集会場は、小規模村落インフラ整備を実施する村に建設するが、村人たちが建設用地を無償貸与することが原則である。

(4) 行政サービス促進広報活動

ユニオン連絡会議が編集した行政サービス情報(行政職員の業務スケジュール)をA4版一枚のチラシに印刷して、ユニオン内の各掲示版に掲載するとともに、村落委員会や寄合で配布する。

(5) 住民参加型小規模村落インフラ整備事業の展開

一つのユニオン毎に単年度3村を対象とする。

プロジェクトは一村あたり一定額を事業に補助するが、村には、①対象集落の全世帯から一日分の土方労賃の寄付もしくは労働奉仕を得ること、②集落全世帯が計画を最終的に合意していること、③集落全世帯のユニオン税の未納金とその年度の税金の支払いを完納すること、④道の用地および土盛り用土については集落から無償提供されること、⑤村落委員会が事業実施の責任をとること、などの条件を満たすことが要求される。

3.4 プログラムの実施計画

長期的な人材育成を視野に入れ、一度に郡内の全ユニオンを対象にするような事業の展開を行わず、段階的に対象ユニオン数を拡大する。

事業展開村でプロジェクトが集中的に関与する(小規模集落インフラ整備事業、集会場建設や掲示板設置等)のは各村1年間に限定し、それ以降はそれらの村や集落の会合へUDOが出席したり、掲示板に広報を掲載するなど、側面的な支援を継続する。したがって、1年目からプロジェクトが関与するユニオンでは、最終的には15村において小規模集落インフラ整備事業、村落委員会集会場、掲示板等のプログラムが実施される。5年後にプロジェクトが終了する時点では、B郡145村で会合を実施し、掲示板を活用した情報公開を行なうことになる。

プログラムの組織活動は、以下に示すように5年間で終了する。

1年目:3ユニオンで計画を実施する。

タナ事務所(借家)と3ユニオンにプロジェクト事務所(UCを3棟新築)を確保する。プログラムを実施する村は、各ユニオン3村ずつの計9村である。UDOとユニオン・オフィス・アシスタント兼タイピストなどスタッフは、7ユニオン分(全ユニオン数15の半数)の人材を確

保する。スタッフ全員がユニオンの活動に参加し、次年度の範囲の拡大に備える。

目標は、試行錯誤を繰り返しながら実際の活動から、事業実施や運営ノウハウとUCや集会場建設の合意形成ノウハウの確立を目指す。

2年目：新たに4ユニオンで活動を開始し、合計7ユニオンで計画を実施する。

UCを4棟(前年からの累計7棟)新築する。新たに21村でプログラムを開始する(前年からの累計30村)。8ユニオン分のスタッフを雇用し、全15ユニオン分の人材を確保する。これらの新スタッフは、経験を積んだスタッフとチームを組んでユニオンで業務に就き、次年度の事業拡大に備える。

3年目：新たに4ユニオンで活動を開始し、合計11ユニオンで活動する。

4棟のUCを建設し累計11棟となる。すでに雇用されている15ユニオンのスタッフのうち、4ユニオン分のスタッフ(それぞれ4名ずつのユニオン開発組織掛とユニオン・オフィス・アシスタント兼タイピスト)が、それまでに発生した問題を明らかにするためモニタリングを実施し、来る4年目、5年目の活動に備えてプログラムの見直しと修正を行なう。

4年目：タナの全15ユニオンで計画を遂行する。

新たに4UCを建設し、全ユニオンのカバーが完了する。この年の活動目標は、タナユニオンの連携とその運営である。タナにおける政府の各出先事務所との調整に力点がかけられる。

5年目：タナの全15ユニオンで活動を継続する。

外部のコンサルタント等のモニター評価を行なう。UCなどの活動や運営マニュアルをまとめ、プロジェクトの成果が他の郡でも適用できるように、事業の「活動および運営マニュアル」を作成する。

1年目～3年目を、プロジェクト・スタッフやその他関係者等人材の能力開発を目的とする研修とプログラムのマニュアル作成準備期間とし、4年目～5年目でタナを単位としたタナユニオンの運営システムの確立を目指している。この運営システムを確立することで、リンク・モデル型農村開発が他地域でも汎用できるようになる。最終の2年間はそのための重要な仕上げの期間であるとみなすことができる。

3.5 プログラムの意義

この計画は、これまでバングラデシュにおける様々な農村開発プロジェクト(なかでも、政府によるプロジェクト)が行なってきた村の組織化があまりにも性急すぎて、人材が育たなかったという反省にたち立案している。例え、遅々とした歩みであっても確実に前進することを意識して、事業の対

象地域の展開をはかっている。やる気を示す村とそうでない村があり、機械的にプロジェクトの規模を拡大することは必ずしも好ましくない。しかし、ここではやる気のある村を優先し、その村が隣接する村々のやる気を喚起するという図式をとっているので、プログラムを集中して投入する村は各ユニオン年間3村である。一つのユニオンは約20村からなっているので、7年で一ユニオンのほぼ全村をカバーすることができる。

4 結論

バングラデシュの農村開発事業では、とかく面的広がりばかりが強調されるため、無理な事業計画となりやすい。その結果、書類の上のプロジェクト受益世帯数やカバーする面積は大きいのが、現場での内容が乏しかったり、実際に事業が展開されていないことが決して少なくない。つまり、事業規模を拡大するノウハウを開発する努力が看過されてきたのである。現場の事業実施者と計画作成者との乖離がこれらの問題の原因となっている場合が多い。このリンク・モデルは、関係者の人材の能力開発と活動経験の累積をはかりつつ事業を拡大することによって、この轍を踏まないように計画している。

次に、ユニオンと村を地方行政サービス展開の二つの基地と位置づけることで、村人はユニオン開発庁舎へ、行政サービスの担当者は村落委員会へと、連絡先を目にみえる具体的な形で提示している。さらに、村落委員会、集落寄合、掲示板によって行政サービス情報が村人の間に浸透することになり、村人が自主的に行政サービスにアクセスすることを促進できる。行政サービスの質と量および普及員の活動などを、ユニオン連絡会議が確実にモニタリングすることによって、連絡会議に参加するNBDs職員やユニオン評議会議員の公的なモラルが向上するのを期待できる。

そして、さらに重要なことであるが、村落委員会や集落寄合での話し合い、小規模村落インフラ整備事業の計画・立案・実施に村人が直接参加し、寄付や労働奉仕をすることで、自分たちの村を自分たちが主役となって開発するという自覚が芽生えていくことである。これこそが自立的な発展のための必須条件である。「リンク・モデル」では、行政がより一層効果的な公共サービスを展開できることに目をとられがちであるが、上記のような住民の参画機会を確保することによって地域社会（コミュニティ）が再び活気をとりもどし、村落自治を活性化するように計画をたてている。

「リンク・モデル」は、個人的な経済活動による利益増大よりも、地域社会に共通する公益と呼ばれる利益の追求をより一層重視した農村開発モデルである。

参考・引用文献

序章

川喜田二郎. 1989. 『素朴と文明』. 講談社.

Browne, S. 1990. *Foreign Aid in Practice*. Printer Publishers Ltd. (安田 靖 訳. 1993. 『国際援助』. 東洋経済新報社).

西川 潤 編. 1997. 『社会開発—経済成長から人間中心型発展へ—』. 有斐閣選書.

長峯晴夫. 1985. 『第三世界の地域開発—その思想と方法—』. 名古屋大学出版会.

Oakley, P. et. al., 1991. *Projects With People: The practice of participation in rural development*. ILO (勝間 靖・斉藤千佳 訳. 1993. 『国際開発論入門—住民参加による開発の理論と実践—』. 築地書館).

Chambers, R. 1983. *Rural Development: Putting the Last First*. Longman Scientific & Technical (穂積智夫・甲斐田万智子 監訳. 1995. 『第三世界の農村開発—貧困の解決—私たちにできること—』. 明石書店).

絵所秀紀. 1997. 「開発経済学と貧困問題」『国際協力研究』, Vol. 13 No. 2 (通巻26号), 1-7.

海田能宏. 1993. 「『バングラデシュ農村開発実験』を終えて—特に関わりの作法ということについて—」『国際農林業協力』, Vol. 20, No. 10.

The Sustainable Agriculture Programme. 1994. *PLA Notes Number 24. : Critical Reflections From Practice*. IIED (International Institute for Environment and Development).

Wignaeaja, P. et. al., 1991. *Participatory Development: Learning from South Asia*. United Nations University Press.

Bangladesh Academy for Rural Development. 1986. *A Training Handbook on Participatory Rural development : For the Professionals and Practitioners in Rural Development and Post Graduate Students*. Bangladesh Academy for Rural Development.

George, S., ; and Sabelli, F. 1994. *Faith and Credit: The World Bank's Secular Empire*. Penguin Books, Ltd. (毛利良一 訳. 1996. 『世界銀行は地球を救えるか—開発帝国五十年の功罪』, 朝日選書 567).

第1章

- 谷口晋吉. 1992. 「商品作物の広がり」『もっと知りたいバングラデシュ』, 弘文堂, 第2章, 第4項, 83-91.
- . 1992. 「地主と農民」『もっと知りたいバングラデシュ』, 弘文堂, 第2章, 第3項, 73-82.
- Islam, S., eds. 1992. *History of Bangladesh 1704-1971: Political History*. Asiatic Society of Bangladesh.
- . 1992. *History of Bangladesh 1704-1971: Economic History*. Asiatic Society of Bangladesh.
- . 1992. *History of Bangladesh 1704-1971: Social and Cultural History*. Asiatic Society of Bangladesh.
- Siddiqui, K., eds. 1994. *Local Government in Bangladesh*. University Press Ltd.
- Akhtar, S. 1982. *The Role of the Zamindars in Bengal 1707-1772*. Asiatic Society of Bangladesh.
- Tinker, H. 1954. *The Foundation of Local Self-Government in India, Pakistan and Burma*. University of London: The Athlone Press.
- Hart, S.G. 1927. *Self-Government in Rural Bengal: Volume 1-Union Board, A Handbook Explaining the Powers and Duties of Union Board*. M. C. Sarkar & Sons.
- Rosen, G. 1985. *Western Economists and Eastern Societies: Agents of Change in South Asia, 1950-1970*. The Johns Hopkins University Press.
- Khan, N.I., eds. 1977. *Bangladesh District Gazetteers : Comilla*. Superintendent: Bangladesh Government Press.
- Mezirow, J.D. 1963. *Dynamics of Community Development*. The Scarecrow Press, Inc.
- Government of Bengal, Revenue Department. 1921. *Land Revenue : Final report on survey and settlement operations in the district of Tippera*.
- Bengal District Administration Committee, 1913-1914. 1915. *Report*. Calcutta: Bengal Secretariat Press (NIPA Reprint Series No. 4. Reprinted by NIPA in 1966).

- Rahman, S.L. 1988. *Union Parishad Laws Manual*. Soilur.
- . 1990. *Upazila Parishad Laws Manual, Volume I*. Soilur.
- Sato, H. 1983. Local Administration and Politics in Bangladesh —A Case Study of a Union Parishad, Studies. In *Socio-Cultural change in Rural Villages in Bangladesh, No.3*. Institute for the Study of Languages and Cultures of Asia and Africa.
- 佐藤 宏. 1986. 「バングラデシュ地方行政改革の政治・経済的背景」『アジア経済』、第 27 巻 第3号, アジア経済研究所.
- . 1990. 「バングラデシュの権力構造」『バングラデシュ:低開発の政治構造』, 佐藤 宏 編, 序章 3-40.
- . 1990. 「独立後の行政改革」『バングラデシュ:低開発の政治構造』, 佐藤 宏 編, 第4章 181-208.
- Ishaque, H.S.M. 1938. *Rural Bengal: Her Needs and Requirement*. The Central Rural Development Council
- M/O Law and Land Reforms. 1983. The Local Government Ordinance, 1976.
- Govt. of East Pakistan, Basic Democracies and Local Government department, Section IV. 1967. Circulars Issued under the Basic democracies Order, 1959.
- A Joint Project of the Bureau of National Reconstruction and The Pakistan Academy for Village Development. 1961. *An Analysis of the Working of Basic Democracy Institutions in East Pakistan*.
- Sobhan, R. 1968. *Basic Democracies Works Programme and Rural Development in East Pakistan*. Bureau of Economic Research, University of Dacca.
- Rahman, A.T.R. . *Basic Democracies at the Grass Roots : A case Study of Three Union Councils of Kotwali Thana, Comilla*. Pakistan Academy for Village Development.
- Ali, Q.A. 1978. *District Administration in Bangladesh*. National Institution of Public Administration.

- Khan, A.H. 1983. *The Works of Akhter Hameed Khan Vol.I : Development of A Rural Community*. Bangladesh Academy for Rural Development.
- . 1983. *The Works of Akhter Hameed Khan Vol.II : Rural Development Approaches and the Comilla Model*. Bangladesh Academy for Rural Development.
- . 1983. *The Works of Akhter Hameed Khan Vol.III : Rural Works and the Comilla Cooperative*. Bangladesh Academy for Rural Development.
- Blair, H.W., eds. 1989. *can rural development be financed from below? : local resource mobilization in Bangladesh*. University Press Limited.
- Schendel, W. V. 1982. *Peasant Mobility : The odds of life in rural Bangladesh*, Manohar.
- Maloney, C. 1986. *Behavior and Poverty in Bangladesh*. University Press Limited.
- Ahmed, A. et al. 1992. *Training at TTDC : The Cases of Comilla Sadar and Choudhagram Thanas*. Bangladesh Academy for Rural Development.
- Hussain, S. et. al. 1996. *The Union Parishad: A Study on Its Role in Development Administration*. Bangladesh Academy for Rural Development.
- Saqui, Q.M.A.H. 1994. *Swanirvar Gram Sarkars in Four Villages of Bangladesh*. National Institution of Local Government.
- Bangladesh Rural development Board. 1992. *Annual Report 1991-1992*.
- Alam, M.M. et. al. 1994. *Development through Decentralization in Bangladesh : Evidence and Perspective*. University Press Limited.
- Noma, H. ; Chakraborty, R.L., eds. 1990. *Selected Records on Agriculture, Land Revenue, Economy and Society of Noakhali District, 1849-1878. Agricultural and Rural Development in Bangladesh*, JSARD Publication NO.15. JICA.
- Lovell, C.H. 1992. *Breaking the Cycle of Poverty : the BRAC Strategy*. University Press Limited.
- Mizan, A.N. 1994. *In Quest of Empowerment : The Grameen Bank Impact on Women's Power and Status*. University Press Limited.

- Kramsjø, B. et. al. 1992. *Braking the chains: Collective action for social justice among the rural poor in Bangladesh*. University Press Limited.
- Bangladesh Rural Development Board, Noakhali Rural development Project II. 1989. *Project Proforma for Noakhali Rural development Project II*. Bangladesh Rural Development Board.
- Bangladesh Rural Development Board, TRDP Unit. 1990. *Project Proforma for Tangail Rural development Project (Phase-II)*. Bangladesh Rural Development Board.
- Alam, M., eds. 1986. *Evaluation Reports on the Noakhali IRD (Integrated Rural Development) Project*. Bangladesh Institution of Development Studies.
- Bertocci, P.J. 1970. Patterns of Social Organization in Rural East Bengal. In *Bengal East & West* edited by Lipsk, A., Occasional Paper NO.13, East Lansing Asian Study Center : Michigan State University.
- Molla, M.G. 1990. *Politics of Food Aid: case of Bangladesh*. Academic Publishers.
- . 1992. *Village Government in Bangladesh: People's participation at grassroots level*. Dhaka.
- Ahmed, T. 1993. *Decentralization and the Local State under Peripheral Capitalism*. Academic Publishers.
- Quddus, M.A., eds. 1993. *Rural Development in Bangladesh: Strategies and Experiences*. Bangladesh Academy for Rural Development.
- Stevens, R.D. ; Alavi, H. ; and Bertocci, P.J. 1976. *Rural Development in Bangladesh and Pakistan*. An East-West Center Book: The University Press of Hawaii.
- Maloney, C. and Ahmed, A.B.S. 1988. *Rural Saving and Credit in Bangladesh*. University Press Limited.
- Like-Minded Group. 1990. *Rural Poverty in Bangladesh: A Report to the Like-Minded Group*. University Press Limited.
- Jansen, E.G. 1987. *Rural Bangladesh: Competition for Scarce Resources*. University Press Limited.

The Bangladesh Gazette 1987. *The Co-operative Societies Rules, 1987*. Government of the People's Republic of Bangladesh, M/O Local Government, Rural Development and Co-operatives, Rural development and Co-operatives Division.

辛島 昇 他 (監修). 1992. 『南アジアを知る事典』, 平凡社

O'malley, L.S.S. 1925. *History of Bengal, Bihar & Orissa under British Rule*, Rare Book. Calcutta: Bengal Secretariat Book Depot.

Ali, A.M.M.S. 1982. *Field Administration and Rural Development in Bangladesh*. Centre for Social Studies, Dacca University.

向井史郎. 1997. 『バングラデシュにおける農村開発の固有論理に関する研究』, 京都大学農学研究科熱帯農学専攻博士論文.

第2章

佐藤寛 . 1994. 「『援助の社会的影響』研究の位置づけ」, 佐藤寛編 『援助の社会的影響』序章 , アジア経済研究所.

———. 1994. 「『援助の社会的影響』へのアプローチ」, 佐藤寛編 『援助の社会的影響』, アジア経済研究所.

———. 1994. 「援助の社会的影響のサインとしての摩擦・軋轢」, 佐藤寛編 『援助の社会的影響』第5章, アジア経済研究所.

———. 1995. 「『社会の固有要因』とはどのようなものか」, 佐藤寛編 『援助と社会の固有要因』第1章 , アジア経済研究所

———. 1995. 「援助のあたって考慮すべき固有要因」, 佐藤寛編 『援助と社会の固有要因』第2章 , アジア経済研究所

———. 1995. 「固有要因を把握する方法」, 佐藤寛編 『援助と社会の固有要因』第6章 , アジア経済研究所

源由理子. 1995. 「プロジェクト・サイクル・マネイジメント(PCM)手法と社会の固有要因」, 佐藤寛編 『援助と社会の固有要因』第7章 , アジア経済研究所

- 清田明宏. 1995. 「参加型アクション・リサーチと社会の固有要因」, 佐藤寛編『援助と社会の固有要因』第8章, アジア経済研究所
1968. 『社会科学大辞典』第1巻, 鹿島研究所出版会.
1993. 『新社会学辞典』, 有斐閣.
- Alam, B.A. et. al., eds. 1986. The Local Government (Union Parishad) Ordinance, 1983. In *The Ordinance for Rural Bodies*, pp.1-58. Dhaka: National Institute of Local Government.
- 海田能宏. 1990. 「バングラデシュの農村開発のための共同研究」『東南アジア研究』28(3) (「バングラデシュの農業と農村」特集) : 3-23.
- 河合明宣; 安藤和雄. 1990. 「ベンガルデルタの村落形成についての覚え書き」『東南アジア研究』28(3) (「バングラデシュの農業と農村」特集) : 92-106.
- 矢嶋吉司. 1994. 「バングラデシュ農村におけるユニオン評議会の機能と仕事ぶり」『アジア経済』(1994年12月).

第3章

Planning Commission. 1973. *The First Five-Year Plan: 1973-78*.

———. 1973. *The Second Five-Year Plan: 1980-85*.

———. 1973. *The Third Five-Year Plan: 1985-90*.

———. 1990. *The Fourth Five-Year Plan: 1990-95*.

Task Forces. 1991. Poverty Alleviation. In *Report of the Task Forces on Bangladesh Development Strategies for the 1990's: Policies for Development, Volume One*: 23-96. Dhaka: University Press Limited.

United Nations. 1992. *Partners in Rural Poverty Alleviation: NGO Cooperation*. New York.

Tipu Sultan, K.M. ; Ahmed, T. 1993. The Comilla Rural Administration Experiment and Decentralized Administration in Bangladesh. In *Rural Development in Bangladesh: Strategies and Experiences*, pp.209-233. Comilla: BARD.

JSARD Project Team. 1990. Conclusions and Key Issues. In *Key Questions and Issues from Village-Based Studies 1986-1989, Agriculture and Rural development in Bangladesh*, JSARD Publication No.20, Chapter 9: 192-202. Dhaka: JICA.

BBS (Bangladesh Bureau of Statistics). 1991. *Statistical Pocket Book of Bangladesh*.

Rahman, A.H.M.A. 1985. *Rural Administration of Bangladesh in Historical Perspective*. The Journal of Local Government, 14(1): 31-53. Dhaka: NILG.

Siddiqui, K. 1991. *Fiscal Decentralization in Bangladesh*. Dhaka: NILG.

Choudhury, L.H. 1987. *Local Self-Government and Its Reorganization in Bangladesh*. Dhaka: NILG.

Noor, A. 1987. Rural Development through Local Government: A Suggested Model of Coordination at the Union Level. The Journal of BARD, 16: 49-63. Comilla: BARD.

Asaduzzaman, M. 1988. The role of Grants in Local Government Finance in Bangladesh. In *Decentralization Local Government Institutions and Resource Mobilization*. edited by Hye, H.A. Comilla: BARD.

Aziz, M.A. 1991. *The Union Parishad in Bangladesh: An Analysis of Problems and Directions of Reform*. Dhaka: NILG.

第4章

Hye, A.H. 1993. *Cooperatives: Comilla and After*. Comilla: BARD

Sattar, M.G. 1993. Comilla Models of Rural Development: Significance and Relevance. In *Rural Development in Bangladesh: Strategies and Experiences*. Edited by Quddus, M.A. Comilla: BARD.

安藤和雄. 1995. 「バングラデシュの農村開発の現状と援助」, 河合明宜 編『発展途上国産業開発論』 172-186. 放送大学教育振興会.

藤田幸一. 1995. 「バングラデシュ農村非制度金融の新動向-階層間金融フローの「逆転」をめぐって-」. 『農業総合研究』第49巻 第3号, 1-57.

河合明宣:安藤和雄. 1990. 「ベンガルデルタの村落形成についての覚え書」, 『東南アジア研究』第 28 卷 第 3 号, 355-368.

斉藤千宏. 1991. 「バングラデシュにおける協同組合の歴史的変遷と累計-貧困層の参加の視点から-」, 『龍谷大学経済経営論集』第 31 卷 第 1 号, 36-49.

海田能宏:サレハベグム. 1995. 「バングラデシュ農村開発実験」, 『東南アジア研究』第 33 卷 第 1 号, 3-20.

海田能宏. 1990. 「バングラデシュ農村発展のための共同研究」, 『東南アジア研究』第 28 卷 第 3 号, 265-279.

矢嶋吉司:河合明宣:ショボン・クマール・ダスグプタ:マザハルール・イスラム. 「オストドナ村農村開発顛末記-深管井戸導入の失敗からの再出発-」, 『東南アジア研究』第 33 卷 第 1 号, 97-114.

Gallagher, R. 1992. *The Rickshaws of Bangladesh*. Dhaka: The University Press Limited.

安藤和雄:内田晴夫:ハビブール・ラーマン:アルタフ・ホセイン. 1995. 「マタボールたちと在地の農村開発-バングラデシュ, ドッキンチャムリア村におけるアクション・リサーチの記録-」, 『東南アジア研究』第 33 卷 第 1 号, 38-65.

第6章

Zijp, W. 1994. Improving the Transfer and Use of Agricultural Information: A Guide to Information Technology. In World Bank Discussion Paper 247. New York: World Bank.

第7章

Kaida, Y. ; Begum, S., eds. 1995. *Report of the Final Seminar on Joint Study on Rural Development Experiment (JSRDE) Project*. JSRDE Publication No. 6. JICA.

安藤和雄:矢嶋吉司. 1997. 「開発福祉支援事業の導入について-バングラデシュ国住民参加型農村開発プロジェクト-」, JICA「開発福祉支援事業」申請書添付資料(未発表).

矢嶋吉司:野間晴夫:安藤和雄. 1996. 「最終報告書」, JICA 研究協力「農村開発実験」(JSRDE).

あとがき及び謝辞

1983年10月、青年海外協力隊員としてケニアでの任期を終え、私は日本に向けて機上の人となった。建築士としてケニア政府の建物に取り組んだ2年間であったが、職場以外、現地の人々との交流機会もほとんど無く、何か物足りない感じがしていたことを今でも思い出す。このケニアでの経験と物足りなさが、かなり遅れた出発となったが私が農村開発研究に取り組むきっかけとなった。

鳥取大学農学部を卒業し、1991年京都大学農学研究科に入学した。地域研究に取り組むために、現地語(ベンガル語)が必要であった。同年11月、語学研修の名目で、それまで全くベンガル語に縁の無かった私は単身ダッカ空港に降り立った。ある日本人の方の紹介で、すぐにバングラデシュ人の家庭に下宿することになり、その後7ヶ月にわたって一緒に生活することになった。それ以来、バングラデシュは私のフィールドとして、実に多くの人たちとの出会いの機会を与えてくれた。そして、これらの出会いが、私が研究を続ける支えとなった。

1992年、海田教授がチーム・リーダーをつとめていた研究協力プロジェクトの一員として参加する機会を得た。その後は、新しいもう一つのアプローチによるバングラデシュ「農村開発モデル」造りが目的となった。バングラデシュでの最初の1年半は、チャンドプール県フォリドゴンジ郡の一ユニオンで農村開発の可能性を手探りで探る毎日であった。後半の2年は、JICA専門家としてコミラ県ボラ郡で、本論文の中心部分となった「リンク・モデル」の実験に取り組んだ。そして、1995年12月、プロジェクトが終了するまで現地に滞在した。

農村開発実験プロジェクトに参加し実験の一方の当事者として人々と接することによって、私自身貴重な経験を積むとともに実に多くのことを学ぶ機会を得た。その中で考えさせられたことがある。農村開発を進める時決して忘れてはいけないことの一つに、マイナスの面ばかりあげて物事を非難するのではなく、良い面を積極的に評価しその良さをさらに伸ばしていこうとする姿勢がある。

現在でも、バングラデシュの農村開発関係者や政府の役人たちの多くが、村落の伝統的なリーダーたちが貧乏人を搾取する存在であるという考えを強く持っている。我々とともに4年間にわたってプロジェクトに参加し、協力してくれたBARDやBRDBのカウンターパートもこの例外ではなかった。実験村において農村組織を結成しようと試みた時、我々が村落リーダーたちを積極的に取り込むコミュニティ・アプローチを提案したのに対して、リーダーへの不信感や疑問を投げかけたのは、これらのカウンターパートたちであった。我々の実験に参加するよう村人に協力を要請する前に、まず我々がしなければならなかったのは、カウンターパートを説得し彼らの理解を得ることであった。

一部の伝統的なリーダーたちが、農村開発の利益を独占するという一面を持っていることを我々は否定しようというのではない。しかし、生活手段をほとんど持たない寡婦や土地なし農民が、命を失うことなく生活できるバングラデシュ農村の懐の深さが、実は伝統的なリーダーや村の慣習に大きく依存しているという事実を例にあげ、村内の相互扶助機能など伝統的リーダーたちが支えてい

る良い面を積極的に活用し伸ばしていくことの必要性を、カウンターパートとじっくりと話し合うことになった。もし、マイナス面だけを強調しただけで村の活動が行なわれたならば、マタボールなど伝統的なリーダーを取り込んだJSRDEのコミュニティ・アプローチは姿を現さなかったであろう。

ユニオン評議会やNDBs関係者など幅広い参加協力を得て実施されたリンク・プログラムには、当初から、その実施を危ぶむ声がプロジェクト関係者の中にも多くあった。しかし、回を重ねるごとに、心配が杞憂であったことを我々は確信した。様々なプログラムを試みるようになったが、それらを実施する中でバングラデシュの人々が示す能力の高さを実感するとともに、様々な場面で助けられることになった。そして、彼らが自ら農村開発を成功させる日が必ず来ることを確信するようになった。

そのJSRDEプロジェクトが終了してすでに3年近くの時が過ぎた。その間に、ドナーやバングラデシュ政府など、バングラデシュの農村開発を取り巻く環境は確実に変化している。「良い統治(Good Governance)」やコミュニティ・アプローチなどが実際の農村開発事業の話題として提案されはじめている。実験を通して、我々が提案した「リンク」は、今日さらに一層注目されるようになっている。現在のそのような傾向を眺める度に、我々の試みが決して間違っていないことを再度認識している。

最近、我々のリンク・モデルを知っているあるNGOs関係者と会話を交わす機会があった。彼は、私にバングラデシュをどんな国にしたいのかと聞いてきたのである。私は、どのような国にするのかはバングラデシュの人々が自ら決めることだと常に考えていたので、思わず言葉に詰まった。なぜなら、我々は自分たちの思うままにバングラデシュという国造りをしているのではない。「リンク・モデル」は既存の行政サービスや行政システムをより一層効率化することにより、彼らが自らの手で推進する国造りを支援するものであると私は考えている。

本論文で提案した「リンク・モデル」がバングラデシュの農村開発に意味のある「農村開発モデル」として貢献できるとしたら、それは以下に記す方々のおかげである。

海田能宏教授(東南アジア研究センター)は、指導教官として農学研究科熱帯農学専攻熱帯水文環境論に快く私を受け入れ、バングラデシュの農村開発にかかわるきっかけを与えていただいた。さらに、「バングラデシュ農村開発実験(JSRDE)」プロジェクトの代表者として、バングラデシュへの派遣など良い研究環境を整えていただくとともに、常に自らの現場に依拠したことで話をするようにという教授の研究姿勢から多くのことを学ぶことができた。そして、本論文の取りまとめに際しては、論文の推敲に加え、適切なご指導をいただくなどお世話になった。

田中耕司教授(東南アジア研究センター)は、農学研究科熱帯農学専攻熱帯水文環境論の教官として、研究に対する姿勢など有益な助言と投稿論文の推敲など様々な面でお世話になった。

安藤和雄助教授(東南アジア研究センター)は、JSRDEプロジェクトの同僚として、さらにはバングラデシュ研究の先輩として、常に私の研究に対して有益な助言をいただくとともに、農村開発を実施する上で意見の交換を行なうなどお世話になった。研究を進めるにあたって、フィールド・ワーク

の方法や研究テーマなど相談に乗っていただくとともに、投稿論文の推敲など本論文を完成することができたのも氏に負うところが大きい。バングラデシュ滞在中は、家に招待していただくなど、生活面においても元気づけられることが多かった。

その他、河合明宣助教授(放送大学)、内田晴夫氏(四国農業試験場)、宇佐見晃一助教授(山口大学)には、JSRDEプロジェクトの同僚として農村開発を進める上で意見を交換するとともに、本論文をまとめるにあたって、それぞれの専門分野から助言をいただくとともに、常に温かい励ましをいただいた。野間晴雄教授(奈良女子大学)、向井史郎氏(国際高等研究所)は、同じプロジェクトの同僚として、それぞれプロジェクト運営や農村開発実験の実施において有益な意見交換を行なうことができた。

農学研究科の学友、特に1991年熱帯農学専攻へ同時に入学した同室の虫明悦生氏(熱帯地文環境論)は、研究地域が私とは異なっているが、フィールド・ワークや調査法などお互いに共感するところが多かった。研究室では、いつも意見の交換を通して現地調査法など私は自信づけられることが多かった。本論文をまとめるにあたって常にも元気づけられた。

「リンク・プログラム」の実施に際して、バングラデシュ側のプロジェクト参加者から助けられることが多かった。特に私のカウンターパートとしてプロジェクトに参加していた、BRDBのマズハル・イスラム課長(Md. Mazharul Islam, Joint Director)とBARDのショボン・クマール・ダスグプタ研究員(Swapan Kumar Dasgupta, Deputy Director)の両氏とは、プログラムの内容の検討や実施に際し、意見の交換したり、時には意見を戦わせたことを思い出す。また、短く限られた時間の中で農村開発実験を進めなければならないため、ともするとイライラがつのる私をなだめるようにして、ともに村人やNBDsの関係者を相手に気長につき合ってくれた。「リンク・モデル」を提唱することができたのも、常に現場でサポートしてくれた両氏に負うところが大きい。プロジェクト・ダイレクターのサレハ・ベグム(Saleha Begum)女史からもプロジェクトの実施に際し意見の交換と助言をいただいた。

前事務次官マヘ・アロム(Md. Mahe Alam)氏、事務次官アブドル・ハイ(A.H.A. Hye)氏をはじめとするバングラデシュ政府の高官から、リンク・プログラムの計画や実施に際し、いろいろ世話になるとともに、有益な助言をいただいた。

個人の名前は省略するが、コミラ県ボルラ郡郡令をはじめとするNBDsの役人、普及職員、南ボイヤルガッチャ・ユニオン評議会関係者からは、地方行政の調査やリンク・プログラムの実施のために惜しみない協力を得た。上達の遅い私の下手なベンガル語にも愛想を尽かすことなく、常に気長に対応していただくなど、あらゆる場面で世話になった。「リンク・モデル」を提案できたのも彼らが「実験」に快く参加してくれたおかげである。

若きリーダーであるアリ・アーメッド氏をはじめとするオストドナ村の村人たち、JSRDEプロジェクトのオストドナ村担当スタッフたちは、村内外での様々なプロジェクトの活動を主体的に支えてくれた。村人たちは協同組合運営を通して彼らの自助努力を見せてくれた。それは、時として自信を失いが

ちであった私に再びやる気を与えてくれた。プロジェクトが終了して3年がたったが、村人たちが始めた組合の貸付事業は現在も継続され自己資金はすでに倍増したという便りが、日本にまで聞こえている。プロジェクトがあったから村の活動がうまくいったのだという批判に対して、オストドナ村の村人たちは我々が去った後も活動を継続し、これらの批判に対して見事に答えてくれたのだと私は感謝している。

アブドル・ジョリル氏をはじめとするJSRDEスタッフは、4年間、A村に住み込み、調査やプログラムの実施において、時には村人を説得し、そして村人とともにがんばってくれた。バングラデシュ農村での経験がほとんどない私が、農村開発にたずさわることができたのも、これら優秀なスタッフのサポートがあったからである。

ダッカの下宿先であったジョセフ・ハルダー氏一家は、7ヶ月間にわたって一緒に生活するとともに、いつも温かく受け入れてくれ、本当にお世話になった。私がこれほどバングラデシュを好きになったのは、ハルダー家での生活があったからだと感謝している。そのハルダー家とは、あたかも家族の一員のようにいまでもつき合っている。

そして最後になったが、本論文をまとめるために3年近くの歳月がかかってしまった。その間、遅々として進まない私の筆を、いつも親身になって励ましてくれた金井ルツさん、彼女は我が人生の伴侶となるのだが、彼女の叱咤激励がなければ、本論文の完成にはさらに時間がかかったであろう。

そして、これまで常に黙って見守ってくれた年老いた両親には心配をかけ続けてきた。

本論文は以上のような人々とのすばらしい出会い、そして、その人たちから得た指導と協力によるところが大きい。そして、これらの現地調査研究の機会を常に与えてくださった国際協力事業団のおかげでもある。

以上の方々に、記して深謝の意を表す次第である。

初出一覧

序章

本論文のために新たに書き下ろした。

第1章

本論文のために新たに書き下ろした。

第2章

矢嶋吉司;河合明宣;ショボン・クマール・ダスグプタ;マザハルール・イスラム. 1995. 「オストドナ村農村開発顛末記 ―深管井戸導入失敗からの再出発―」『東南アジア研究』 Vol. 33(1). に一部加筆修正した。

第3章

矢嶋吉司. 1994. 「バングラデシュ農村におけるユニオン評議会の機能と仕事ぶり」『アジア経済』 Vol. 35(12). を一部修正した。

第4章

矢嶋吉司; 河合明宣;安藤和雄. 1997. 「バングラデシュにおける政府系協同組合の再生―A村の貯蓄・貸付組合の経験から―」『農林業問題研究』第127号(第33巻・第2号). に加筆した。

第5章

本論文のために新たに書き下ろした。

第6章

Yajima, K. ; Dasgupta, S. K. ; Islam, M. M. 1995. Experiments at *Austodona* Towards a Model for Rural Development in Bangladesh. In *Report of the Workshop on Final Review of Joint Study on Rural development Experiment Project: 9th to 11th July, 1995*, edited by M.M. Islam,; A.K.M. Obaidullah,; S.M. Altaf Hossain. JSRDE Publication No. 5. pp.106-141. (本論文のため日本語に訳し、一部加筆修正した)。

第7章

安藤和雄;矢嶋吉司. 1997. 「開発福祉支援事業の導入について―バングラデシュ国住民参加型農村開発プロジェクト―」. JICA「開発福祉支援事業」申請書添付資料(未発表). を本論文のために加筆修正した。

付録リスト

付録 I	バングラデシュの地方行政と農村開発の変遷	i
付録 II	付録5-1 バングラデシュの国家と地方制度	xxiii
	付録5-2 郡役所のNBDs(コミラ県B郡)	xxiv
	付録5-3 行政サービス・プログラムと財源	xxv
	付録5-4 農業普及員の職務(1995年1月-1995年6月の間)	xxvi
	付録5-5 家畜普及員の職務(1995年1月-6月)	xxvii
	付録5-6 家畜普及員の普及活動	xxviii
	付録5-7 Pユニオン内の掲示板の位置	xxix
	付録6-1 Pユニオンに勤務するNBDs普及職員のリスト	xxx
	付録6-2 JSRDEのリンクの枠組み概念図	xxxi

付録 I

バングラデシュの地方行政と農村開発の変遷

バングラデシュは約2世紀にわたる英国植民地下におかれた歴史をもち、現在も行政および地方制度にその影響を色濃く残している。ここでは、地方制度、行政、地方政府、農村開発の歴史的な変遷をたどり、それらの歴史的な出来事とバングラデシュが現在かかえる農村開発の問題点を明らかにする。

1. 地方制度の変遷と特徴

1.1. 英領植民地時代(1765–1947)

英国のインド植民地支配は、英国東インド会社の交易にその起源がある。

植民地政府は、当初、英国人商人が居住するカルカッタや地方の交易都市を直接統治下に置いていたが、農村部の統治は、ムガル時代¹の地方統治制度を基本的に踏襲して、インド人にまかせていた。

1765年、ムガル皇帝からインド東部のベンガル、ビハール、オリッサ3州の徴税権を取得した英国東インド会社は、ベンガルの領土的な支配に向けて行動を開始した。1793年、英国東インド会社は、様々な試行錯誤の後¹、永久地租査定令(Bengal Permanent Settlement Regulation, 1793)をはじめとする一連のベンガル条例(Bengal Regulations)を布告し、ベンガル州の行政制度の改革を断行した²。ショルカル(*sarkar*)と呼ばれたムガル時代の地方行政(徴税)単位をディストリクト(*district*、県レベルの行政単位に相当する)に改編し、徴税官(*collector*)および行政官(*District Magistrate*)という役人を中央から派遣した。ディストリクトは地租を徴収する徴税県(*revenue district*)としての機能をもっていた。その後、ディストリクトはいくつかの副行政管区(*sub-division*)という下位行政単位に分けられ、副行政管区長(*Sub-Divisional Officer: SDO*)が配属された。副行政管区の下位にはタナ(*thana*、郡に相当する)とよばれる警察行政単位が導入され、警察機構網が全国的に展開された[谷口 1993]。しかし、植民地支配の要であった農村在地社会は、ムガル時代に在地支配を担っていたジョミンダール(*zamindar*)に委ねられた。この一連の行政制度改革は、その後のベンガル植民地支配体制の基礎となった。

1.1.1. 英領初期の農村統治

ムガル時代、皇帝から管轄地が与えられていたジョミンダールは、農民から徴税を行ない皇帝に貢納するとともに、治安維持のために警察・司法権をもっていた。このように、ジョミンダールはムガル朝の農村統治の一翼を担い、領主的な存在であった。

英国植民地政府は、農村を統治するために特別な行政機構を設けず、高額の地租支払を条件にしてジョミンダールに土地の所有権を認めた。しかし、警察権・司法権をジョミンダールの手もとからはなし、直接植民地政府の管轄下においた。ジョミンダールは、ムガル時代に担っていた農村統治の行政的な役割から外され、地代総収入の中から政府に地租を納める地主になった。

一方、別名日没法(sun-set law)よばれた永代地租査定条例は、ベンガル農村に大きな社会的な変化を引き起こした。地租を払うことができなかった旧来のジョミンダールの多くは、その所有地の大部分を公競売にかけられ没落した。このとき、植民地政府の中下級官僚であったインド人役人や、東インド会社と取引のあった商人たちは、競売で土地を入手し新しいジョミンダールとなった。このような社会的な変化は、何層にもわたる複雑な地主—小作関係を生み出し、その後長い期間ベンガル農村における経済的および社会的な大問題となった³。

植民地政府の期待は、ジョミンダールに土地所有権を認め地主とすることで、農地開発が積極的に推進され農村や農業の発展が促されることにあった。しかし、都市に住むこれらの新しいジョミンダールは、小作人からの地代収入をあげることに専心し、農村や農業の発展のために投資することことは少なかったといわれている。法令上、ジョミンダールには警察権や司法権がなかったが、犯罪の取り締まりやもめ事の調停を行ったり、学校や診療所の開設、インフラ整備など、所有地所(ジョミンダールまたはエステート)内の治安維持や開発事業を行なった。

19世紀中頃のベンガルの農村は、飢饉や地主による小作人の搾取などにより農民(小作人)経済は大きな打撃を受け、疲弊していた。農村の治安は著しく悪化した。治安の悪化の原因として、経済的な理由によりジョミンダールが農村の警備・治安取締りをまかせていた使用人を維持できなくなったこともあろうが、政府の公競売やジョミンダールの土地売買などにより、土地所有の断片化が起り、複数のジョミンダールの地所が交錯するような状況が生まれた。ジョミンダールは、所有地所を越えて犯罪を取り締まる権限はなかった。そのため、ジョミンダールが取締りのため使用人を派遣しても、犯罪者は境界を越えることによって容易に犯罪捜査から逃れることができた。

植民地政府にはベンガル農村を統治する行政機構がなかったため、当初から農民は地主との個人的な小作関係下におかれていた。このような状況は、行政や公権力などの権威に対応する村落や地域の存在を、村人に意識させる機会を阻害することになった。この一時的な傾向はジョミンダールの地所の断片化によって一層強まった。

1.1.2. 地方制度改革と農村統治の確立

(1) ベンガル村落警備区法(Bengal Village Chowkidari Act. VI, 1870)

19世紀も半ばを過ぎると、ジョミンダールを通した植民地政府の農村統治は、農村の治安や農民層の経済状況の悪化など多くの問題を露呈し始めた。

1870年、ベンガル村落警備区法が公布された。ベンガルの全農村を複数の村落からなる村落

連合(union)に区切り、それぞれに県令(district magistrate、植民地政府の行政官僚)が任命した5人の村人で構成されるパンチャートをおいた。パンチャートは、複数のチョウキダール(chouwkidar、村落警備員)を任命するとともに、その給料としてチョウキダール税を村人から徴収した。パンチャートは、チョウキダールに命じて管轄地域の犯罪捜査や治安維持を受け持たせるとともに、村の出来事や犯罪などの情報を所轄の県令や警察署へ定期的に報告する義務が課せられた。実際には、パンチャートに任命された村人が辞退すると50ルピーの課徴金が課せられたり、県令がチョウキダールの罷免権をもっていたなど、植民地政府による統治という色合いが濃かった。

(2) ベンガル地方自治政府法(Bengal Local Self-Government Act. III, 1885)

19世紀の後半になると、農村部を含む全ベンガルの検地や国勢調査が実施され、農村の状況の把握が植民地政府に可能となり⁴、教育や生活基盤の整備の実施を農村住民に受け持たせようとする地方自治政府制度の導入が検討された。

1885年、ベンガル地方自治政府法が公布され、県評議員会(district board、県レベル)、地方評議員会(local board、副行政管区レベル)、ユニオン委員会(union committee、ユニオンレベル)の3層の地方自治政府制度が導入された。

県評議員会の評議員数は、県の面積と人口規模によって決定され、18人から34人で構成された。地方評議会が結成された県では、県評議員の半数は地方評議会評議員が選出し、残りは政府の役人が就任した。地方評議員会のない県では全員が政府によって任命された。評議員の任期は5年で、県令が評議員会議長を務めた。県評議員会は、様々な公益(public interest)の推進と公共施設(public utility)の建設維持を行なった⁵。その財源としては、道路税・渡し場税・罰金など徴収するほか、植民地政府からの交付金があった。県評議員会は地方自治政府制度の中核として、シレット県を除いた全ベンガルに結成された。

地方評議員会は6名以上の評議員で構成され、3分の2が公選され残りが政府に任命された。議長は評議員の互選で選出され政府の承認を受け決定された。ユニオン委員会の報告を受ける以外特別な機能もなく、そのうえ独自の財源も与えられず、県評議員会の代理としての役割を果たすのみであった。地方評議員会は、カルカッタに設けられた中央評議員会によって監督された。ベンガル農村には、地方評議員会が結成されない地域も多く存在した。

ユニオン委員会は、ベンガル農村を平均30平方キロメートル(12平方マイル)に区画し、複数の村落からなる新しく導入された行政単位(ユニオン)に設置された。9名以上の公選評議員で構成されることになっていたが、選挙がなされない場合、政府が任命した。1908年の法改正により、評議員の互選によって議長がおかれた。ユニオン委員会には、小規模道路の建設、初等教育、下水、溜池の管理などの公共的な役割を、地方評議員会の監督のもとに実施することが期待された。その財源として、家屋などにかかる固定資産税を村人から徴収することが認められた。実際には、一部の地域に設置されたのみで、ベンガル農村全域をカバーするにはほど遠かった。

(3) ベンガル地方自治政府法(Bengal Local Self-Government Act. V, 1919)

1919年、地方自治制度が改正され、ベンガル地方自治政府法として公布された。旧法と同じく県評議員会、地方評議員会、ユニオン評議員会(union board、ユニオンレベル)の3層構造の地方自治制度であった。地方評議員会は、ユニオン評議員会の監督業務と県評議員会評議員選挙の選挙人団としての機能が与えられたが、ほとんど機能せずに1937年廃止された。この法令は新しい制度を導入するというよりは旧法の改正にとどまり、大きな変更はなされなかった。

ユニオン評議員会は、それまで別々に存在していたパンチャートとユニオン委員会の機能が統合され、一つの地方自治政府組織となった。ユニオン評議員会は、面積25-30平方キロメートル、人口6,000-8,000人、平均10村を管轄した。地租など一定の納税をしている21歳以上の村人に評議員選挙の投票権が与えられた。評議員会議長は評議員の互選で選出された。ユニオン評議員会の業務は、①チョウキダールの監督、②下水や公衆衛生の維持、③道路、橋、水路の維持、④小学校と診療所の開設と維持、⑤県評議会への必要な情報提供、などであった。以上の業務に加え、植民地政府は2-3人の評議員を選びユニオン裁判所(union bench and union court)を設置させ、それほど重要でないユニオン内のもめ事の解決をはからせた。県評議員会からの政府交付金に加えて、年毎にユニオンレートと呼ばれる税金の徴収が認められ、チョウキダールなど関係者の給料や評議員会の経費や事業費に充てられた。ユニオンレートは、家屋に対する固定資産税、ユニオン裁判の罰金、料金などの歳入であった[Hart 1927]。

植民地政府は、副行政管区の下位に2-3のタナからなるサークル(circle)といわれる行政区画を設け、ユニオン評議員会の監督と管理をするサークルオフィサー(Circle Officer: CO)と呼ばれる新しい役職を設けた。サークルオフィサーは、ユニオン評議員会と県評議員会、警察署との間を繋ぐ役割を担った。ユニオン評議員会の出納簿、議事録、記録類は、県評議員会議長や県令によって定期的な監査を受けることが求められた[Siddiqui ed. 1994]。

その後、評議員会議長や評議員の任期や選出選挙の軽微な調整が行われた以外、大きな変更はなかった。

1.2. 東パキスタン時代(1947-1971)

1947年、東パキスタンとして独立後、ヒンズー教徒がインドへ、イスラム教徒が東パキスタンへと多くの人々が移動し、社会経済的に大きな変化がおこった。

1951年、東ベンガル土地収用法(East Bengal Estate Acquisition Act, 1951)により、ジョミンダール制は廃止された。ジョミンダールには政府の補償金が支給され、所有地は政府に収容された。

1950年代アメリカ合衆国政府はハーバード大学を中心とする使節(Harvard Advisory Group: HAG)を送り、地方制度改革をはじめとした国家制度整備のための政策助言を行った。アメリカの

助言を受け、農業普及をはじめとする地方行政制度の導入がはかられ、それまで警察署の単位であったタナにこれらの行政機関の出先が開設され、職員が配属された⁶。また、1953年には村落農工業開発(Village Agricultural and Industrial Development: V-AID、後述参照)と呼ばれる村落開発プログラムが開始された。英国植民地時代の地方制度と官僚制度には、大きな変更もなくそのまま継続されていた。

1.2.1. 基本的民主主義令(Basic Democracies Order, 1959)

軍事クーデターで政権をついたアユブ・カーン大統領は、1959年10月 基本的民主主義令を発布し行政改革を断行した。

その骨子は、基本的民主主義者(Basic Democrats)と呼ばれる選挙人団制度と、5層構造をもつ地方政府制度であった。選挙人団制度は、東パキスタンに40,000の選挙区に区分し、それぞれ各1名の基本的民主主義者が公選された。それら選挙人団が、大統領や国会と州議会の議員を選出する間接選挙制度であった。当初、地方政府制度は、ユニオン評議会(union council、ユニオンレベル)、郡評議会(*thana* council、郡レベル)、県評議会(district council、県レベル)、行政管区評議会(divisional council、行政管区レベル)、東パキスタン州開発諮問委員会(Provincial Development Advisory Committee for East Pakistan、州レベル)の5層構造であったが、実際には東パキスタン州開発諮問委員会を除いた4層の地方政府制度として1962年施行された。

ユニオン評議会には、農業開発などの農村開発を補助することが新たに付け加えられた以外は、植民地時代のユニオン評議員会の業務とほとんど変わりなかった。当初政府が評議員の一部を任命していたが、その後直接選挙による公選制に改正された。議長と副議長は評議員の互選で選出された。法令で、ユニオン評議会の事務を担当する事務官職(secretary)が配属された。ユニオン評議会は、副行政管区長とサークルオフィサーの監督下におかれていたが、人事権は県令(Deputy Commissioner: DC、職名が変更された)にあった。ユニオン税の徴収が認められていたが、ほとんどの財源を政府交付金に頼っていた。アユブ政権は、アメリカからの食糧援助による農村インフラ整備(Rural Works Programme: RWP、後述)を、ユニオン評議会を通して展開した。これらの事業では道路建設や水路の掘削、灌漑設備が農村にもたらされた。RWPの実施によって、始めてユニオン評議会が活発に機能することになった。

植民地時代の警察行政政単位であり8から15のユニオンで構成される郡(タナ)に、農業、畜産、保健などの行政機関の出先が設けられる一方、郡内すべてのユニオン評議会議長と行政機関の郡レベルの役人で構成される郡評議会が導入された。副行政管区長が郡評議会議長に、サークルオフィサーが副議長であった。当初、ユニオン評議会間の連絡調整が郡の主要な業務であった。農村インフラ整備の事業財源が交付されると、郡評議会は、ユニオン評議会の事業実施を監督する一方、ユニオン評議会関係者の指導訓練を補助する役割を受け持った。

県評議会は、植民地時代の県評議員会の機能がほとんど変化なく残され、地方政府制度の中心としておかれた。県評議員会が公選議長をおいていたのに対して、県令が県評議会議長に任命されたり、役人の評議会事務官が配属されるなど政府の権限が強化された。橋や渡し場、道路の使用料、評議会資産のリース料などの徴収が認められていたが、主な歳入財源は、不動産取引税(Immovable Property Transfer Tax: IPTT)と政府の交付金であった。

行政管区評議会は、行政管区に配属された行政機関の役人によって構成され、行政官区内の開発計画や行政機関の業務の監視や開発関連の問題提起などを行なった。財源は100%政府からの交付金であった。

郡レベルでは、地方政府制度改革とともに、農村開発や保健・家族計画などのプログラムが展開された。さらに、郡研修開発センター(*Thana Training & Development Centre: TTDC* 後述参照)の全国的展開によって、郡役所庁舎が建設整備され、農村開発や農村生活改善関連の中央省庁の出先行政機関数も増加した。

1.3. バングラデシュ時代(1971ー)

1971年、独立後のバングラデシュは、ムジブル・ラーマン(アワミリーグ、1972ー1975)、ジアウル・ラーマン(BNP、1976ー1982)、エルシャド(JP、1982ー1990)、カレダ・ジア(BNP、1991ー1996)、シーク・ハシナ(アワミリーグ、1996ー)と、すでに5代にわたって政権が交代するという政治的に不安定な状況が続いた。歴代の政権は、政権につくと地方制度の改正など行政改革に着手している。

1.3.1. ムジブル・ラーマン政権

大統領規則第7号(President's Order No.7, 1972)と大統領規則第22号(President's Order No.22, 1973)を公布し地方政府制度の手直しを実施した。行政管区評議会を廃止し、3層の地方政府制度に変更した以外、ユニオン評議会、郡評議会、県評議会の機能に変更はなく、1959年の基本的民主主義規則を踏襲した。1973年のユニオン評議会選挙では、ユニオンを3つの選挙区に分割するとともに、9名の議員、議長と副議長各1名11名を公選で選出することになった。

1.3.2. ジアウル・ラーマン政権

(1) 地方政府法(Local Government Ordinance, 1976)

1976年、地方政府法が改正され、ユニオン評議会(*union parishad: UP*)、郡評議会(*thana parishad*)、郡評議会(*zila parishad*)の3層構造をもつ地方政府制度が公布された。

ユニオン評議会は、公選で選出された議長と9名の議員、2名の指名女性議員の計12名で構成された。評議会には40項目に上る任務が科せられた。ユニオン裁判、救難、小規模インフラ整備

などがユニオンの活動の中心となった。政府の交付金に加え、税金や料金など28項目がユニオン評議会の財源として徴収が認められた。郡役所のサークルオフィサーの監督指導を受け、ユニオン開発計画を準備し郡評議会へ提出することが義務づけられた。評議会の会計は、サークルオフィサーと副行政管区長に報告されたほか、郡評議会の会計監査を受けた。1977年、法令に従いユニオン評議会選挙が実施された。

郡評議会は、所轄の副行政管区長が職権上の議長、サークルオフィサーが副議長に就任した。ユニオン評議会議長と郡レベルの役人が構成員となり、会議の席上、事業の計画と実施が決定された。郡評議会の主要な目的は、所管のユニオン評議会の開発活動計画実施に向けて調整することであった。その他、郡開発計画の策定、政府の開発事業の実施、家族計画の推進、ユニオン評議会関係者の訓練などの任務があったが、独自の財源徴収は認められていなかった。

県評議会は、直接選挙で公選された評議員、政府の指名した役人と女性評議員で構成され、議長には県令が、地方政府局の課長代理(Assistant Director, Local Government: ADLG)が書記官についた。県評議会には、必須および選択任務に分類される97項目にわたる業務が規定されていた。県評議会の重要な任務として、管轄内における全開発事業の調整を行なった。その他、公共図書館、病院、診療所、道路、カルバート、橋、公園、運動場、宿泊施設など公益や公共施設の建設、維持、修理などがあった。28項目の地方税の徴収が認められたが、ほとんどが政府の交付金であった。実際には、直接選挙による評議員の選出は行なわれなかった。

(2) 地方政府法の修正(Amendment of Local Government Ordinance, 1976)

1980年4月、地方政府法が修正され、自然村を単位とする村落に自立村落政府(*Swanirvar Gram Sarkar*: SGS)という住民自治制の導入が試みられた。自立村落政府の構成は、村落集会で村民全員の合意を得て選出された村長(*gram prodhan* と呼ばれる)と、2名以上の女性を含む社会経済的に異なる背景をもつ11人の村人代表で構成された。村長は事務官を兼任した。自立村落政府に期待された任務は、食糧増産、文盲撲滅、人口抑制、協同組合活動、治安維持などであった。1982年、戒厳令によって廃止された。財源徴収の方法が考慮されておらず、村人の自助努力を頼りに運営されたため、住民参加の活動は思うような結果をあげなかった。しかし、ベンガル農村ではじめて政府の法制による村落自治組織が生まれたことになる。

1.3.3. エルシャド政権(1982-1990)

政権についてエルシャド軍事政権は、1982年に「郡評議会と郡行政再編・地方政府改正法(the Local Government (*Upazila Parishad* and *Upazila Administration Reorganization*) Ordinance, 1982)」、1983年「ユニオン評議会・地方政府令改正法(Local Government (*Union Parishad*) Ordinance, 1983)」、1988年「県評議会・地方政府改正法(Local Government (*Zila Parishad*) Act, 1988)」を次々と公布し、行政制度改革を断行した。特筆すべき点は、副行政管区を県に格上げし

64 の新県が創設されたことと、警察行政区画タナ(郡)を改編しウボジラを設けるとともに、農村の発展を推進する役割を大幅に郡評議会に付与する一方、郡レベルの地方行政の機能を大幅に強化する地方分権政策を実施したことである。

1982年に公布された「郡評議会と郡行政再編」法で、ウボジラ(新郡)は政府の地方分権政策を受け、旧県に代わって地方行政の焦点にすえられた。法案では、公選による議長、ユニオン評議会議長(住民代表)がつとめる住民代表、政府指名による女性議員3名、公務員議員(郡役人から政府が指名した職権議員)、郡中央協同組合連合会組合長、によって構成された。郡評議会筆頭行政官の郡令(*Upazila Nirbahi Officer: UNO*)が議長代理を務めたが、1985年直接選挙で郡評議会議長が選出された。議長は5年の任期で、政府から謝金、手当、経費が支給されたが、着任時に家族を含め所有する動産・不動産の詳細を政府に提出する義務があった。

旧県レベルで実施されていた任務の一部が新郡に移譲された。それらの任務は中央政府が管轄する業務(*retained*)と、郡評議会へ移譲された開発や普及行政に関連する業務(*transferred*)に分けられる。郡評議会に独自に徴収できる8項目の財源が認められ、さらに政府の年次開発計画予算(*Annual Development Plan: ADP*)が郡評議会に交付された。政府の計画委員会と地方政府局によって準備された郡開発計画の立案と実施のための指針と業務指示にしたがって、郡評議会は郡内の開発事業の計画、実施を行なった。郡評議会の施設維持と関係者の給料と手当には政府の交付金が充てられた。

1983年、「ユニオン評議会地方政府法」によるユニオン評議会は、直接選挙で公選された議長と9名の議員、3名の任命女性議員で構成され、任期は3年であった。任務は1976年の「地方政府法」とほとんど変更されず、38項目にわたる業務が明記された。5項目の財源徴収が認められていたが、政府の交付金に大きく依存していた。

1988年の「県評議会・地方政府法」によれば、県評議会は、公選代議員⁷、政府任命評議員、政府任命の女性評議員、公務員評議員(県令と他の県レベルの役人)で構成され、公選評議員が過半数以上を占めた。県評議会議長(ほとんどが政権党所属の国会議員)は政府によって指名され、任期は3年である。12項目の必須業務と69項目の選択業務が規定されているが、開発および福祉関連事業の計画、促進、実施が主要な目的におかれた。8項目にわたる財源があった⁸。

エルシャド政権の崩壊にともなって、1990年県令が県評議会議長の職権議長として復帰した。

1.3.4. カレダ・シア政権(1991-1996)

国会議員選挙で多数を占めたバングラデシュ民族主義者党(*Bangladesh Nationalist Party: BNP*)政権は、1991年11月の「郡評議会と郡行政再編法」の廃止決議にともない、翌年、郡評議会と郡評議会議長を廃止した。郡の呼称を再びタナに変更した。郡レベルの開発事業を推進するために、1993年郡選出の国会議員を助言者として加え、ユニオン評議会議長、公務員評議員で

構成された郡開発調整委員会(Thana Development Coordination Committee: TDCC)が設置され、開発事業のユニオン評議会間の調整や事業の割当を行なった。1992年、ユニオン評議会の任期が5年に延長された。上述した以外、地方政府制度に関する大きな変更はなかった⁹。

2. ベンガルの農村問題と農村開発の歴史

2.1. 英領期の農村の問題点とその対応

ベンガルでは毎年農作業が始まると、農民は商人(マハジャン)や地主(ジョミンダール)から資金(種代等)を借り入れ、作物の収穫後返済していた。

しかし、永久地租査定令の導入など英国植民地政府の農村支配によって、ベンガル農民社会は深刻な変化を受けることになった。何層にも交錯する小作制度と地主による苛酷な搾取や、度重なる飢饉や自然災害の襲来によって、農民は疲弊し社会状態は悪化した。当初、事態への関与をさせていた植民地政府も19世紀半ばになると、1859年小作法、1885年地代法、飢饉法を制定して農民や農村の状態の改善に乗りだし、農民の窮状を救おうとした。

20世紀に入り、1905年、1912年協同組合法が制定され、ドイツ型協同組合がベンガル農村に導入された。協同組合を結成し、組合員に農業資金を貸し付けた¹⁰。第1次世界大戦のジュー特需で農民の経済状態がよかった一時期を除き、協同組合を通しての貸付金の返済はよくなかった。それに追い打ちをかけるようにおきた1929年の世界恐慌は、ベンガルの農村、地主と小作人双方の経済状態に大きな打撃をあたえ、ジョミンダール制はその機能を果たさなくなった¹¹。このように、度重なる法令の公布にもかかわらず、小作人たちのおかれた状況に大きな変化がなく、ザミンダール制が最終的に廃止される1950年代までこのような状況が継続された。

人口が集中し住環境の劣化が進行した都市では、治安の悪化や疫病の度重なる流行が問題となった。これらの問題解決のために、政府は各地の都市に地方政府制度を導入し、公衆衛生や街灯の整備、小規模インフラ整備など都市の住環境整備を請け負わせた。

一方、農村道路など地方のインフラ整備は県が責任をもって実施していた。その後、地方自治政府制度が導入されると、道路建設などのインフラ整備に加え保健、公衆衛生、小学校の設置、飢饉の救済などの事業が県評議員会にまかされた。この傾向は英国植民地政府が撤退した後も継続され、今日のバングラデシュ地方政府による農村開発の基礎となった。

1930年代に入るとインド総督政府は農村高揚や農村再建などの重要性を認め、農村復興局を設けた。農村開発の名目で事業に出された補助金は、1935-36年に①飲料水、②催物会場、③無料診療所、④農業、⑤図書館、の5項目であった。1937-40年には、上記①、②の項目がなくなり、⑥家畜改良、⑦交通通信と排水が新しく追加された。しかし、ベンガル州政府の公式農村開発事業は、①ジュートの生産規制と②農業負債調停の2項目に限られていた[Ishaque, 1938]

p.1。

若手のインド人植民地政府官僚の中には、勤務地である副行政管区やサークルにおいて農村住民の自助努力を高揚し住環境の改善や農業技術の改良を試みる者もあらわれた¹²。英国の植民地支配への反対運動の中で、農村で伝統的な織物や工芸を復興させようとする運動もあらわれた。例えば、ガンジーをはじめとする民族主義者は、外国製品の不買を訴え、織物をはじめとする農村工業の復興を全国的に展開した。スワデシとスワラジとよばれるこの運動は、その後のインドの農民運動へ長く影響を与えている。

1942-43年、ベンガルをおそった飢饉の時、植民地政府はユニオンに飢饉委員会を設置し、飢饉の調査を主にした救済活動を行なわせた。

以上述べた農村復興運動は大きな効果を上げないまま1947年英国植民地政府は終わりを告げた。

2.2. パキスタン時代

独立後、植民地政府の崩壊によって官僚の多くが帰国したため、行政統治機構は大きく変わった。1951年ジョミンダール制の廃止にともなう土地改革により多くの小作人は自作農となった。しかし、農業や農村に大きな変化はなく、農民は、相変わらず時代遅れの生産技術、きわめて低水準の灌漑施設・土地改良、細分化された耕地など、遅れた条件下で農業を行なっていた。政府はユニオンレベルに多目的機能をもつ協同組合(Union Multi-purpose Cooperative Society: UMPCS)を結成し、事業資金を融資することによってこのような状況の打開を目指したが、貸付金の焦げ付きの発生などかんばしい成果が上がりなかった。

ジョミンダール制の廃止によって空白となった農村の統治を回復し、新しい国家制度を確立することがパキスタンでは大きな問題であった。1950年代にはいると、ハーバード大学諮問グループ(Harvard Advisory Group: HAG)を中心としたアメリカ合衆国の支援は、パキスタンの社会経済的政策を積極的に支援し、国家の復興と確立に向けて大きく関与した。

2.2.1. 農村農工業開発計画(Village Agricultural and Industrial Development: V-AID)

1953年、農村復興を目指して社会学者、経済学者を中心とした調査が行なわれた後、すでにインドで実施されていた地域社会開発型(community development、コミュニティ開発)農村開発事業を取り入れたパイロットプロジェクトが提案され、1年以上の準備期間後1955年、農村農工業開発(以下 V-AID)計画が実施に移された¹³。事業は、農業、保健・公衆衛生、コミュニティ施設建設、教育、家計改善、手工芸、村落組織、など7項目のプログラムで構成されていた。パキスタン全土(東西合計)に640のV-AID開発行政区(administrative units、以下開発行政区)¹⁴が設け

られ、その4分の1の地域で実施に移された。それぞれの開発行政区には、開発官(development officer)¹⁵、監督官(supervisor)2名、社会教育官(social education officer)男女各1名、成人識字担当者(adult literacy teacher)7名、村落普及員(V-AID worker)20名が配属された。開発行政区、県、行政管区、州、中央政府、それぞれのレベルに事業諮問委員会(advisory committee)が設置され、参加省庁間の連絡と技術的な調整がはかられた。

村の伝統的リーダー(elders)たちによって構成され村人たちの意志を広範に代表する村落評議会(village council)が村落(*gram*)を単位として結成された。村落普及員の指導のもと、村落評議会では村落開発事業を計画し、事業予算に必要な外部からの補助金額を見積もり、開発行政区事業諮問委員会¹⁶へ提出した。諮問委員会はこの計画を技術的に検討したのち、財源補助を承認した。財源の補助を受けるためには、事業費用の50%が現金・労働・資材などの形態で村人によって負担されることが条件とされた。承認を受けた事業は、村落評議会が責任を持って実施した。

以上のようにV-AID計画では、村落普及員が重要な役割を果たした。村落普及員をはじめとする事業関係者は、事業が開始される前に、東パキスタン国内3カ所に設けられた研修所で約1年間にわたって研修を受けた。村落普及員は村落評議会の結成促進に加え、農業展示場など技術普及も行なった。

V-AID計画は、村落社会の伝統的リーダーシップによってコミュニティ開発を行ない、もって農村復興を目指す事業であった。また、政府の普及行政を村落レベルまで展開することによって、新しく生まれた国の国家制度を確立する目的もあった。

しかし、各省庁出先機関の人的および財源的な整備が不十分であったため、村落における実際の普及のほとんどを村落普及員が行なうなど、V-AIDの事業関係者の負担が大きかった。一方、各省庁間の縄張り意識は、V-AID計画へ普及行政の権限の移譲や業務における連絡調整をも妨げていた¹⁷。そのうえ、地方政府制度であるユニオン評議員会を経由することなく、社会基盤整備を計画実施しようとしたため、村落の境界を越えるような規模の事業を実施する際、多くの問題を引き起こすことになった。また、村落社会の育成も十分に行なわれなかった。

V-AID計画は、東パキスタンにおいて約3分の1の地域で実施された後、政府による正式な評価も行なわれないまま1961年中止された。

2.2.2. コミラ・モデルの展開

農村農工業開発事業の初代局長であったアクタル・ハミッド・カーンは、1959年フォード財団の支援を受けコミラ県コトワリ郡に完成した村落開発研究所(Pakistan Academy for Village Development)管内で、新しい農村開発アクション・リサーチを開始した。1962年農村開発研究所(Pakistan Academy for Rural Development、後の BARD)に組織替えとなった。

カーンは、自らがベンガルの農村復興に長く携わってきた経験から、農民が必要とする時に営農

資金が与えられ、さらに生産を増大できる新しい農業生産技術の普及に成功すれば、中小農民がおかれている状況が改善できると考えた。そのためには、まず洪水などの自然災害を防ぐ堤防や市場へ農産物を運ぶ道路などの農村インフラの整備と、灌漑設備や農業の機械化が必要である一方、普及員が村落を巡回して新技術を普及するのではなく、新しい普及行政の基地として郡(タナ)を位置づけ、そこに農民を集め研修を行なおうとした。

上記のような考えに基づいて実施されたコミラ・アプローチの農村開発モデルは、①2層構造の協同組合(two-tier cooperatives)、②農村土木事業(rural works programme: RWP)、③郡灌漑計画(*thana* irrigation programme: TIP)、④郡研修開発センター(*thana* training and development centre TTDC)、の4項目で構成されていた¹⁸。

- (i) 2層構造の協同組合では、コトワリ郡の村落に農民協同組合(*krishi samabaya samity*: KSS)と呼ばれる単産組合を、郡にそれらの組合が加盟するコトワリ郡中央協同組合連合会(*Kotwali Thana Central Cooperatives Association*: KTCCA)を、それぞれ結成した。組合員は一定の出資金と貯金をKSSに積み立てる一方、KSSはそれらの資金の一部をKTCCAに預金することになっていた。KTCCAは、KSSを通して農民への営農資金の融資事業に加え、トラクターによる賃耕や運搬、灌漑管井戸設置とその貸出、肥料種苗販売、冷蔵倉庫事業、農作物協同販売などの商業活動を行なった。

組合員は、KSSを通して営農資金の融資を受ける一方、肥料や農薬、種子など農業資材が提供された。灌漑設備も貸し出された。さらに、組合役員、モデル農家など村人に対して、KTCCAや郡研修センター(後述)で組合運営や農業技術などの講習が行なわれた。

- (ii) 農村土木事業は、アメリカの公共法480号(Public Law No.480: PL-480)による援助食糧を財源に、堤防、農村道路、水路の掘削など農村インフラ整備事業を実施したものであった。地方からの計画(local initiative scheme: LIS)という概念を基に、事業はユニオン評議会が計画し、ユニオン評議会に結成された事業実施委員会が実施した。しかし、ユニオン評議会の議長や議員が自分たちの仲間内で計画し、郡評議会へ申請し承認を受け実施したことから明らかなように、実際には一部の有力者が実施に関わっていただけであった。政府の技術者や外国人技術者が技術的な助言を行なった。ユニオン評議会議長と議員は、農村土木事業の計画と実施について事前に郡研修センターで研修を受けた。

- (iii) 郡灌漑計画は、乾季の農閑期に水路を掘削して低揚水ポンプか深管井戸ポンプを設置して灌漑栽培を行なう事業であった。農村開発アカデミーと東パキスタン水資源電源開発公社(East Pakistan Water and Power Development Authority: EPWAPDA)が共同してコトワリ郡でパイロット・プロジェクトとして展開した。農民はKSSを結成し管井戸灌漑の技術援助を受けた。KTCCAは管井戸設置の技術講習を組合員に対して行なうとともに、KTCCA

の管井戸敷設技術者が井戸の設置を請け負い、普及にあたった。

- (iv) 郡研修開発センターでは、NBDsの郡レベルの出先事務所を一つの役所庁舎かまたは一つの敷地に集中し、それぞれの機関の連絡調整をはかるとともに、ユニオン評議会関係者や農民に対して技術や経営指導を行なおうとした。そのため、郡役所や研修ホールが建設された。そこでは、行政機関の役人や技術者が講師となり、ユニオン評議会関係者やモデル農民、農村女性に対して、それぞれユニオン評議会の運営、農村土木事業の計画の建て方、農業技術指導、家族計画などの研修を実施した。受講者に日当と交通費を支給して研修が行なわれた。

郡研修センターが設置された背景には、1959年、基本的民主主義法で郡レベルに導入された郡評議会が¹⁹、役人評議員の会議への出席が悪く、また各機関の連絡調整もないなど、その活動が芳しくなかった。その問題を解決する一つの案として、同一庁舎にNBDsの出先をおくことによって、評議会への役人の出席状態を改善し、さらに毎日顔を合わせることで各機関の連絡調整が促進されると期待した。さらに、NBDsの普及サービスや研修がユニオン評議会や村人が農村開発活動への参加を促進するのに必要であったからである。

以上以外にも、家族計画や農村電化などのアクション・リサーチが実施された。

2.2.3. アユブ・カーンの農村開発政策

権力の座にあったアユブ・カーン大統領は、コミラ・アプローチを基本的民主主義令の政策として採用したが、コミラ・モデルの中心となっていた4つのプログラムをそれぞれ別々の事業として全国へ展開した。

農村土木事業は、1961-62会計年度にコミラ県コトワリ郡のパイロット・プロジェクトとして実施された。アユブ政権はこの農村土木事業を採用し、農村開発研究所で53副行政管区のサークル・オフィサーに研修を行なった後、1962-63会計年度に全国410郡で実施に移した。事業は、ユニオン評議会を通して計画および実施され、基本的民主主義地方政府局(Department of Basic Democracies and Local Government)が管轄した[Paper et. al 1970] 242 頁。

コトワリ郡で実施された灌漑パイロット・プロジェクトは、1966-67 年、農業局、基本的民主主義地方政府局、農業開発公社、東パキスタン水資源電源開発公社、BARDなどが協力してコミラ県10郡へ展開された後、1967-68会計年度に、4年間に東パキスタン全国で40,000基の灌漑ポンプを設置するプログラムへと発展した[Paper et. al 1970] 248 頁。

アユブ政権は、郡評議会とユニオン評議会の機能強化を図る政策として、郡研修開発センターを全国に展開し、NBDsの郡事務所が配置される郡庁舎を建設する一方、ユニオン評議会関係

者への研修を行なった。

2層構造の協同組合は、1965年コミラ県の全郡で実施するパイロット事業とされ、1968年にはコミラ県の全20郡で、村落にKSSが、郡中央にTCCAがそれぞれ結成された。コミラ県総合農村開発計画(Comilla District Integrated Rural Development Programme: 以下 CDIRDP)と命名されたこの事業は、十分な財源が交付されず期待された効果をあげることがなかった。

上記のコミラ・モデルに関連した事業とは別に、外国の援助機関の財源によるマラリア撲滅や家族計画のプログラムなどが、期間限定の事業としてこの時期展開されている。それらのプログラムでは、保健監視員、保健助手、家族計画助手など多くの普及員が農村に展開された。後に、これらのプログラムは政府による正規の行政サービスとして、徐々に全国へと展開された²⁰。

2.3. バングラデシュ期の農村開発事業

2.3.1. 統合農村開発計画(Integrated Rural Development Programme: IRDP)と農村開発公社(Bangladesh Rural Development Board: BRDB)

1972年、ムジブル政権は独立後の農村開発方式としてCDIRDPを採用し、統合農村開発計画(Integrated Rural Development Programme: IRDP)の全国展開を試みた。内容は2階層の協同組合の全国的な展開であった。事業内容は、KSS-TCCAを結成し、組合員は貯金と出資金を積み立て、TCCAを通して農業資金を借り入れた。TCCAには灌漑設備や肥料・農薬・種苗などの専売が認められ農民へ販売した。また、一部のTCCAは冷蔵倉庫を所有して作物の貯蔵販売などの事業を行なうなど、経営状態は比較的安定していた。

当初、IRDPはKSSを中心として展開されたが、外国の援助を得てRDと呼ばれる一連の農村開発事業²¹を実施した。その過程で、女性組合(*mahila samabaya samity*: MSS)、土地なし農組合(*bitahin samabaya samity*: BSS)などが農村に結成された。これらの農村開発事業は主に組合員への研修と融資による収入向上プログラムを実施した。

1970年代の後半になると、地域総合型の大型農村開発計画が展開された。この事業は、コミラ・モデルに基づく農村土木事業、郡灌漑計画、郡研修開発センター、2階層協同組合の4項目に加え、保健と教育など社会開発に重点をおき実施された。目的は、農民や農村女性の収入増加とともに、既存の農村開発関連行政機関の強化であった。複数の県にわたる地域を設定し、農村インフラや灌漑施設など基盤整備と協同組合活動を通して、雇用機会創出と収入向上を図った²²。

1982年、IRDPは政府系の農村開発公社(BRDB)に組織替えとなった。

1980年代にはいると、農村開発の対象が中小農民から土地なし農民を含む男女貧困層に移り、農村貧困計画(Rural Poor Programme: RPP)など、ターゲット・グループ・アプローチによるプログラ

ムが導入された。RPPは全国の3分の1にあたる145郡で実施されている。このように、ターゲット・グループ・アプローチが導入されたのは、当初IRDPが中小農民の農民組合を通して高収量品種栽培普及による食糧増産など農業開発を中心とする農村開発を行なったが、1980年代に入り食糧自給がほぼ達成されると、事業の対象が徐々に貧困問題に変わってきたからである。

大規模地域開発を含むIRDPでは、既存のNBDsの組織に並立する形で、プロジェクトの組織が設置されたが、NBDsとの調整が迅速にされなかったり、NBDsの財源が足りなかったりなどの原因により、NBDsの参加が芳しくなかった。それに加え、官僚的な政府の手続きは事業の実施効率を低下させていたため、外国の援助機関の意向をうけ、近年BRDBは徐々に貧困層を対象としたターゲット・グループ・アプローチに重点を移している。

IRDPはコミラ・モデルの4つの基本的プログラムを主要な要素として計画された。しかし、コミラ・モデルとのもっとも大きな違いは、コミラ・モデルではユニオン評議会を通して農村土木事業の計画や実施が行なわれたが、IRDPやその後の農村開発事業(RD)では、事業の計画や建設がそれぞれコンサルタントや建設業者に発注され、アクタル・ハミッド・カーンが考えていた地方主導による農村インフラ整備とはなっていなかったことである[Khan 1983]。

2.3.2. 協同組合による農村開発

(1) 協同組合の導入

1904年と1912年に協同組合条例が公布されたのをうけ、協同組合運動が英領インド全国に展開された。しかし、1914年に出された報告では、組合の数はきわめて多いが、その活動は弱いと断定され、4項目の提案がされた。それらは、①組織や構造が確立されてから政府登録すること、②村落(primary)－県(district)－中央(apex cooperative)の3層構造とすること、③ローンは組合員のみに貸し付けること、④村に依拠した協同組合であること、であった。1947年、東ベンガルには2万6千の協同組合が存在した。それらの多くはヒンズー教徒が結成した貯蓄と貸付を行なう金融組合であった。分離独立後、ヒンズー教徒の大半はインドへ移動したため、協同組合銀行は破産し、これらの協同組合は帳簿上の存在となり活動は停止した。

(2) 協同組合の種類と活動

(i) ユニオン多目的協同組合(Union Multi-purpose Cooperative Society: UMPCS)

1948年、パキスタン政府は、村に農民や漁民などの単産組合をおき、ユニオンレベルにユニオン多目的協同組合(UMPCS)を設置した。外部で決定された開発事業がUMPCSを通して実施され、肥料や織物原糸など政府の管理物資の取り扱い権限がUMPCSに与えられた。UMPCSは政府の協同組合局(Department of Cooperatives)の管轄下におかれた。これらの物資を入手するために多くのペーパー組合が結成されたため、事業を行なわなかった4分の1の組合が短期間に

解散させられた。1986年当時、UMPCSの組合員一人当たり平均貯蓄金額は14タカであった。UMPCSの結成と同じくして、協同組合に資金を準備する目的で、中央協同組合銀行が旧県に設置された²³。実際には、これらのUMPCSの多くが活動を休止していたため、コミラ・モデルの協同組合が政府に承認されると、多くのUMPCS傘下の農民協同組合が政府系 BRDB 協同組合に転換した。1980年代中頃まで3,100の織工組合が政府から織物原糸の供給を受けていたが現在は活動が中止されている。

協同組合銀行は、組合員の貯蓄を促進することができず、貸付の原資を政府銀行から借り入れていたが、ほとんどが焦げ付いた。1979年から1985年までのローン返済率は30%、利子の滞納まで含むとほんの5%の返済にとどまっていた²⁴。

以上のように、UMPCSは決して成功したとはいえなかった。その理由として、①組合員が互いに信頼できる自然なグループとしてではなく、規則によって多くの組合員を加盟させた大規模な組織であったため、活動が活発に行なわれなかった、②自己資金ではなく外部の金融や資材を導入することによって、リーダーなど一部の組合員の不正が助長された、③貯蓄貸付組合としての本来の目的以外に、政策など外部の計画による開発活動への参加義務があった、などが考えられている。

(ii) 政府登録協同組合(BRDB Cooperative)

1991年現在、この政府登録協同組合(以下 BRDB 協同組合)には、97,844の協同組合の336万人が加盟し、積み立てられた出資金と貯金の総額は8,400万タカを越えている。

コミラ・モデルの協同組合システムを政府が受け入れ、総合農村開発計画(Integrated Rural Development Programme: IRDP)として実施された。1982年農村開発公社(Bangladesh Rural development Board: BRDB)に改組され全国に展開され現在に至っている。

BRDB協同組合は、政府組合局の協同組合条例に従って組織され会計監査を受けているが、活動や運営についてはBRDBに責任がある。当初BRDB協同組合の目的は、組合員の出資金や貯金などの貯蓄の推進、協同の計画による農業生産増強、農村余剰労働を使つての経済開発の達成などであった。BRDB 組合の組合員一人当たりの平均貯蓄高は低い。貯蓄や自助努力による自立より、政府からのローンや投入資材を期待して運営される組合が多いからであろう。

これらの組合を通して、これまで総額85億タカ以上のローンが貸し出されている。その貸付の約65%が農業用短期融資である。ローンの平均返済率は61%、長期間にわたる滞納は23%となっている。BRDBが出している年次報告は、単年度計算で行なわれており、長期滞納した貸付の借り換えなどが多くあり、実際の返済率は50%程度であろうと推測されている。

ローン貸付に加えBRDB組合の重要な役割には、高収量品種普及のため行なわれた農業資材の分配がある。1980年代半ば民営化されるまで、DTWとLLPなど灌漑設備や肥料はBRDB組

合がほぼ独占する形で分配されていた。行政による普及サービスや技術普及と村落を連携させるために、郡の役人やTCCAが農民に対して研修をこまめに実施している。また、近年は、生産増強と雇用確保を通して収入向上プログラムに加え、家族計画、保健、飲料水普及など社会開発プログラムが農村女性を対象に実施されている。

コミラ・モデルやBRDB組合では、基本的には農村の伝統的なリーダーシップにゆだね、村を単位に大農を除いた農民を対象に組織された。

(iii) CVDP型協同組合

1980年代の後半に、包括的村落開発計画(Comprehensive Village Development Programme: CVDP)と呼ばれる、KSS、MBSS、BSSなど村内で別々に結成され個別に活動していた政府系協同組合を統合させ経済開発や社会開発プログラムを推進させようとする実験が、BARDとRDAの2つの農村開発研究所とBRDBが協同してパイロット・プロジェクトとして実施されている。これらは、個別の組合を統合させることによって資金(積立金)を増やし組合の経済基盤を強化して、貸付など金融事業や精米や農作物のストック・ビジネスなどの経済的な事業を行なうとともに、組合員を対象に研修を通して社会開発的なプログラムを試みている。

(iv) その他の協同組合

バングラデシュでは、NGOsや村人が自発的にショミティ(*samity*)と呼ばれるインフォーマルなグループを結成している。NGOsは、貧困層や女性を対象を絞り、同じグループの構成員同士が助け合い協力して困難に立ち向かう能力を高めようとした。グループ員は、毎週少額のお金をグループの基金として積み立て、グループ員へ事業資金として貸し付け利用することを目的にしている。週一回程度の定期的な会合を行ない問題を話し合ったり、識字や保健衛生・家族計画などの学習を通してグループ員の意識を高めている。グループの意識化が十分進んだ後に、外部の資金が投入されて生産活動が開始される。その際、NGOの職員が受け持ちの各グループにきめ細かい助言や監督を行なっている。貸付事業においても、グループ構成員の延滞に対する連帯責任を果たさせたり、貸付元利の集金などの業務はすべてNGO職員が行なっている。

一方、村人のインフォーマルなショミティは、バザールの商人や学生、リキシャ引きなど職能的および同じ目的を共有する者たちが結成したグループで、頼母子講的な性格を強くもつ。政府の協同組合やNGOのショミティの活動に触発されて1980年代半ばに普及した。リーダーが個人的に仲間を集め、講を開いたり、事業を経営することが多く、その裏ではグループ構成員の間の信頼関係が重要な役割を果たしている。

(2) バングラデシュの協同組合の特徴

- (i) 協同組合を政府登録とする利点として、①銀行など制度金融が借りられる、②政府の権威を行使して融資金の返済をせまることができる、③農業資材など政府補助物資の販売

権を優先して受けられる、などがあげられる。一方、政府登録に批判的な村人は、①政府役人との交渉や手続きが面倒で時間がかかる、②政府の規則にそって組合運営を行わなければならないので、自分たち独自の考えや決定を変えなければならない、③役人への賄賂や贈り物を要求される、④政府の会計監査が行われるので、すべての秘密や情報が組合員に公開される、⑤政府に登録しなくても組合経営はできる、などの理由があげられている[Malony et.al. 1988]100 頁。

- (ii) NGOsやインフォーマルなショミティがパラという集落単位に結成され、構成員の数も10から20名と少なく、地域と経済的社会的背景を同一にしたグループ構成であったため組合員間の信頼がもととなっている。一方、政府登録協同組合は基本的には複数のパラが集合した村を単位として結成された人工的なグループであり、組合員数が40人以上と規模が大きい²⁵、厳しい組合規則で縛られた組織であるため、経済的な背景の異なる組合員間の結束が弱まる結果となった。

これらのショミティや政府登録協同組合はともに村落の全体からすると限られた村人が構成員となっただけで、大多数はこれらの組織と関係なかった²⁶。

- (iii) 政府登録協同組合は、その結成を村の伝統的なリーダーシップにゆだねたため、少数の活動的な農民がリーダーとなった組織が多かった。その結果、リーダーを中心とした血縁やその仲間で構成される傾向があった。TCCAには、KSSを監督する職員が配属されているが、KSSの定例会合への出席は義務づけられておらず、一般組合員の意識改革のための働きかけや研修はほとんど行なわれていない。一方、インフォーマルなショミティでは、有力なリーダーが自分を信頼する仲間を集めグループを結成することが多い。NGOのショミティでは、「民主的な」運営がなされるように可能な限り経済的に均質な構成員(ターゲット・グループ)で組織されるように指導されるうえ、NGOsの職員がショミティの定例会合に必ず出席することが義務づけられているなど、きめ細やかな世話がなされる。

- (iv) 政府登録協同組合の場合、ほとんど組合員が協同組合運動の意識教育などを受けないままに登録されている。運営も自己資金による自立的運営は少なく、制度金融や政府管理物資の専売権など経済的なプログラムが、外部の監督を受けないまま投入されており、リーダーによる不正や汚職が度々発生している。一方、NGOsのショミティでは、自立が目的となっているため、グループ員に対して、定例会合の場で経済、社会開発に関する意識教育がNGOs職員によって徹底される。その後、はじめてショミティとして活動が認められ、経済的なプログラムが開始されている。

(4) 協同組合の展望

以上、協同組合の変遷をみると、政府の農村開発の受け皿として協同組合は、これまで収入

向上や雇用機会の創出などの経済的プログラムを中心に実施してきた。金融や農業資材など政府の補助が、組合員の意識向上を待たずに、また個々の協同組合の実状が注意深く検討されないままに投入されたため、これまで数多く報告されてきたように、リーダーの不正や汚職のため活動が休止した協同組合が多い。村落の一部の村人が任意に加盟する協同組合は、規約により組合員以外へサービスを展開することは原則として禁止されており、村全体の公益や社会開発プログラムを推進する組織とはなっていないが、近年、家族計画や保健、識字など一部の社会開発プログラムを、協同組合を通して実施する試みがはじまっている。

しかし、政府系協同組合は農村開発を推進する村落組織としての役割を十分に果たしているとは言い難い。すでに述べたように、バングラデシュ農村では現在も伝統的なコミュニティの慣習が機能している。協同組合がそれら村落の伝統的な機能を取り込み、経済的活動だけに限定することなく、村落の全住民を対象とした公益を追求したり公共サービスの受け皿となり、さらには、社会開発プログラムを推進する村落組織として、村人のニーズに応え、開発活動へより多くの村人が参加できるよう脱皮することが期待される。そのためには、否定的に評価されてきた村の伝統的なリーダーを積極的に取り込んでいくことが重要である。

2.3.3. 非政府組織(NGO)による農村開発

(1) 草の根自助運動(*Swanirvar Bangladesh Andolon*)

コミラ・モデルの農村開発は結局のところ、外部からの資金や援助への依存心を助長していることをみて、1967年 M.A.チャシーは独特の草の根自助運動を開始した。この自助運動を利用してジアウル・ラーマンは1970年代半ば「ウラシ運動」として、村人を水路の再掘削や堤防の改修など農村インフラ整備の奉仕作業に動員した。さらにジアウル・ラーマンは、1980年、自助村落政府(*Swanirvar Gram Sarkar*: SGS)を導入し、村人の自助運動によって農村の発展を目指したが、1982年政権の交代によって廃止された。

その後、このNGOは家族計画を実施することを条件に村人へ融資を行なうなど、政府と協力しながら独自の活動を展開し、成果を上げている。

(2) バングラデシュ農村前進委員会(*Bangladesh Rural Advancement Committee: BRAC*)

1971年、シレットで独立戦争の難民救済から活動を開始したバングラデシュ農村前進委員会(以後BRAC)は、貧困層を対象とした農村開発へ活動を拡大した。当初、その活動はコミュニティ全体を相手にして展開したが、思うような効果をあげることができなかった。その後、バングラデシュ農村社会の社会学的な調査を実施し、富裕層が貧困層を搾取している構造を明らかにした一連の出版物を出版した。BRACはこれらの調査に基づき、貧困層を対象とするターゲット・グループ・アプローチを採用した。そこでは、村人のボランティアは一切使わず、BRACに雇用

された職員が村のグループの運営を行なっている。1970年代以来の経験をもとに作成されたBRAC独自の普及マニュアルに基づきながら、貧困層の組織化、信用事業、村人の意識化、教育、保健、家族計画などさまざまなプログラムを、単独でまたは政府と協力して展開している。

農村開発計画(Rural Development Programme: RDP)という貧困層を組織化するプログラムでは、40-50村(そこでは100グループ、約6,000-7,000人のグループ員がいる)を一つの単位として地域事務所(area office)が設置し、所長のもと3人の組織化計画担当者(Programme Organizer: 以下PO)を配属している。各POは農村出身の3名の村落助手(village shebok: 以下VS)とともに活動しながら村人の組織化をはかる。それ以外に、非制度教育計画担当者(Non-Formal Primary Education: NFPE PO)、保健計画担当者(Health PO)、法律計画担当者(Paralegal PO)などの職員を配属し、村人の組織化やそれぞれのプログラムを推進している。

事業開始前、BRACは必ず村落調査を行ない、村人のニーズを明確にしてから組織化を開始している。村落組織(Village Organization: 以下VO)を組織すると、その構成員の中から訓練受講者(trainer)を選抜し、集中研修を行なう。その後、これらの訓練受講者は、自らが属するグループ員全員に対して意識改革や識字、計算など30項目にわたる研修を行なっている。このようにして、VOの基盤の確立が終わると、5-7人の小グループを組織し融資を開始する。組織的活動が始まった後も、POやVSなどBRAC職員がVOを注意深く監督する。

乳児予防接種、経口補水剤、家族計画、家禽類予防接種などのプログラムは、行政機関と協力しながら実施する。例えば、家禽予防接種では、ワクチンを畜産課から無料で入手し、グループのメンバーが村人など受益者から手数料をもらって予防接種を行なっている。

BRACは、以上の述べたような農村における活動に加え、印刷所、衣料工場、手工芸品販売店など独自の商業活動を行ない組織の財源に充てる一方、これらの活動を通して多くの職員を雇用している。現在もその活動は拡大されている。

(3) グラミン銀行(Grameen Bank)

グラミン銀行は、当初、土地なし農民や女性に貸付を行なう実験的なプログラムとして開始されたが、その後、政府認可を受けた指定銀行(scheduled bank)となり、ドナーや銀行などから融資を受け運営されている²⁷。

その手続きを説明すると、バングラデシュ各地に開設されたグラミン銀行の支店の担当職員が支店の近隣村落で、同じ目的を持つ男女5名ずつそれぞれ別々のグループに組織しながら、営業を拡大する。グループの構成員の中から互選で選んだ一人の役員が運営するセンターを村内に開設させる。このようにグループを設立しそれが機能すると見なされると、担当職員がグラミン銀行に対して融資の推薦を行なう。まず、5名のグループ構成員のうち2名に融資して、滞りなく返済されると、次に全員に対して融資を開始している。職員はそれぞれが受け持つ各グル

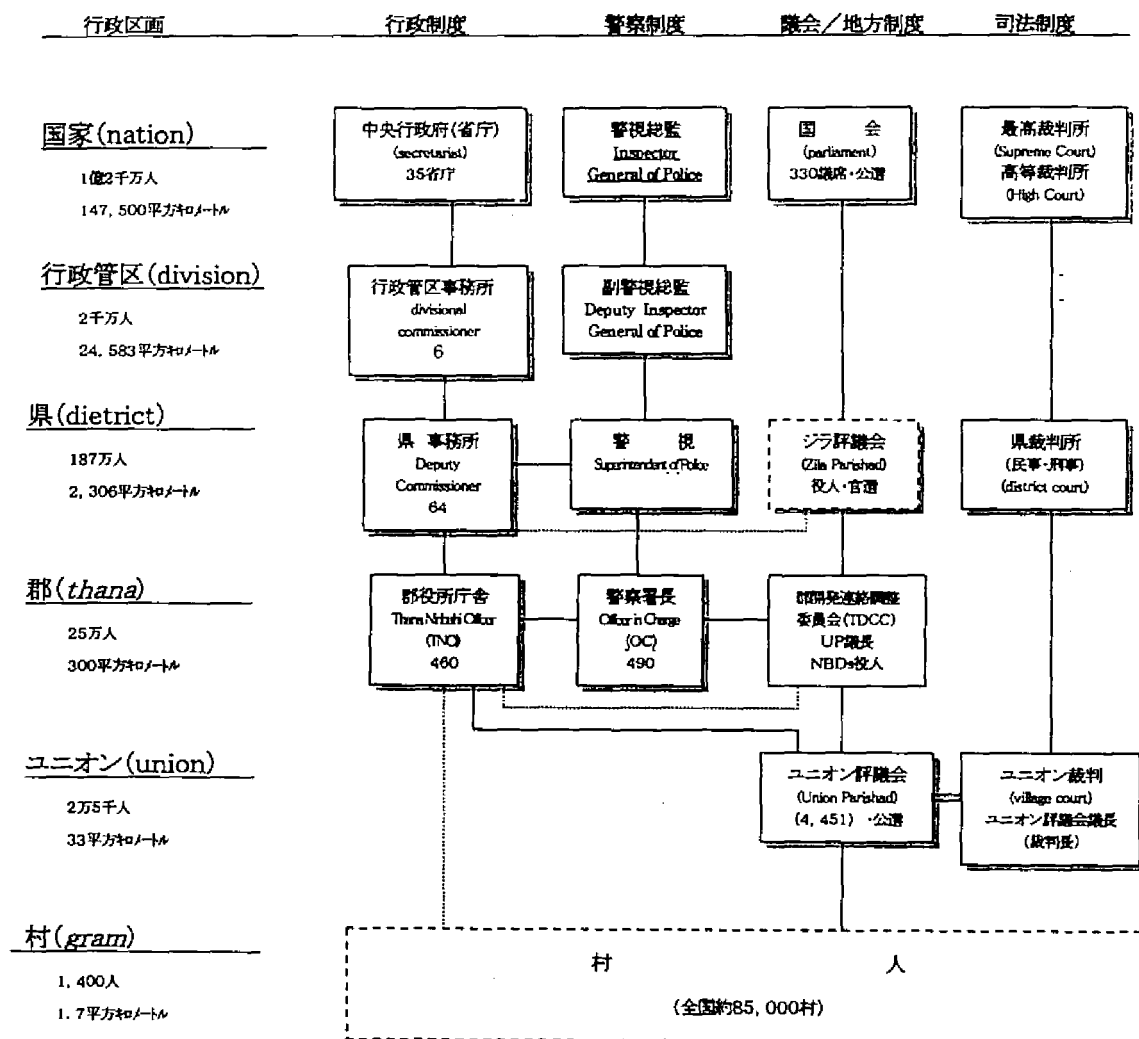
ープの定例週集會に毎回顔を出し指導する一方、融資金を支店から村へ運んだり、グループ員から返済金の徴収を行なっているため、グループの構成員はグラミン銀行の支店へ出かける必要はない。

女性職員は150人(30グループ)を、男性職員は250人(50グループ)を受けもっている。各グループは、それぞれ資金を積み立てており、それらの資金はグループ構成員が必要とするとき貸し出されている²⁸。現在、グラミン銀行は、生産活動を目的する融資に加え、緊急時や教育、住宅建設資金などの目的でも、グループ員へ融資を行なっている。

-
- ¹ 支配開始後の 20 余年の間に、政府派遣の行政官による直営制、年限をきめて徴税権の入札による請負制などが試みられた。しかし、多額の地租滞納や、大規模な農民の反乱などを引き起こす結果となりいずれも失敗に終わった[谷口 1993]。
 - ² この条例は 48 号まであり、ベンガル総督コーンウォリスにちなみ、コーンウォリス法典(Cornwallis Code)とよばれる。その主要な内容を示すと、(1)譲渡・世襲・分割などの自由をとまう土地の所有権をジョミンダールに与え、土地に対する地租は、実際に耕作する農民に課すのではなく、農民の上に立つジョミンダールから徴税する。ジョミンダールが政府に払うべき地租額は地代収入の 10 分の 9 とし、その額は以後永久に固定される。(2)政府は農民保護のために必要な条例を制定できる。ジョミンダールは農民(ライヤット)に地代を明示した地券(パッタ)を発給することを命令されており、地代の決定にあたっては従来徴収してきた様々な付加税と地代を一本化して、地域ごとに地代率(ニクリバンディ)を定める。地券の有効期限は 10 年間に限定された。(3)ベンガル州内に裁判所と警察機構をそれぞれすべてのディストリクトとタナに設置した。このことによりジョミンダールが従来保持していた農村の司法、警察権は少なくとも形式的には国家に吸収された。(4)それまで横行していた植民地官僚の腐敗を防止し、綱紀を肅正するための植民地官僚制の整備を行なった。しかし、実際に付加された地租は、大規模な地所ではジョミンダールの地代総収入の 7 割内外、小地所ではそれをかなり下回っていた。地券発給の規定は 1794 年に廃止されるなど、地主の権限が保護され、一方、農民保護的な規定は姿を消していった。以上の例にみられるように、当初の目的と条例実施には大きなずれがあった[谷口 1993]。
 - ³ 小作関係には、「ジョミンダール-ライヤット関係」、「ジョトダール-ブラジャ関係」などがある。詳しくは、[谷口 1993] 76 頁—82 頁を参照。
 - ⁴ 交易のために英国人が多く居住していたカルカッタやダッカなどの都市では 19 世紀はじめには、地方政府が設置され市街地の維持警備や公衆衛生などの機能をはたしていたが、農村部には政府の権限はほとんど及ばない状態であった。
 - ⁵ 学校、道路と交通、予防接種、病院、飢饉救済、国勢調査、祭礼や展示会の開催、鉄道・路面電車・水運の建設維持、公共建築の建設維持などの事業であった。
 - ⁶ 農業普及局が創設され、ユニオン農業助手(union agricultural assistant; UAA)と呼ばれる農業普及員がユニオンレベルに配置されるなど、畜産、漁業などに関する技術指導が試みられた。
 - ⁷ 住民による直接選挙で公選された、県内選挙区選出の国会議員、郡評議会議長、市街地自治体(市や町)の長などを指す。
 - ⁸ それらは、①不動産譲渡税、②広告税、③通行税(評議会管轄の道路、橋、フェリー)、④公共福祉課金、⑤教育課金、⑥特別奉仕課金、⑦福祉施設(公共建築)利用代金、⑧特別認可税、などである。最も重要な財源は土地省が徴収する不動産譲渡税で、97%が評議会に還付され 3%が経費として政府に保持された。不動産譲渡税は評議会の歳入の 50%以上を占めていた。
 - ⁹ カレダ・ジア政権は、村人代表が構成する「村落集會(Gram Sabha)」導入を政策の中心とする行政改革を目論んだが、政治的な混乱により実施されなかった。この基本的な考えは、政権を引き継いだアワミリーグによって、1997 年修正を加えられ法制化された。
 - ¹⁰ これらの協同組合は、ユニオンを単位として結成されていた。貸付はユニオン評議員会を通して行なわれたという。
 - ¹¹ 20 世紀に入り農村経済の急速な展開に対応しきれなくなっていた地主(ジョミンダール)は、疲弊した農村を復興することができなかったばかりか、地代の徴収することすらできなくなっていた[谷口 1993] 77 頁。
 - ¹² Ishaque, 1938 に詳しい。
 - ¹³ 1953 年、フォード財団との契約で派遣されたハーバード大学からの外国人専門家を含んだコミュニティ開発を

推進する国家計画局(National Planning Board: NPB)が設置された。委員会は、約 2 年間の調査検討の後国家開発計画を提案した。V-AID プログラムは、1955/56 年から 1959/60 年までの5カ年計画として実施された[Mezirow 1963] 54 頁。

- ¹⁴ 開発行政区の規模は、約 150 村で人口約 100,000 人を単位としていた。
- ¹⁵ 開発官は、中央または州政府の上級文官か技術職の役人が任命され、V-AID 計画雇用者を管轄するとともに、プログラムに参加する省庁の副行政区または郡レベルで業務する技術職員(プログラムに関連した業務に限って)を管轄した。
- ¹⁶ 開発行政区事業諮問委員会は、所轄の村落評議会議長、事業関係者、技術関連の行政機関の代表者で構成された。
- ¹⁷ 1955 年、教育省(Ministry of Education)が成人識字教育の所轄を V-AID に移管した[Mezirow 1963] 67 頁。しかし、それ以外は、各省庁の参加によってプログラムが実行された。農業省は、食糧自給達成など農業開発が大きな問題となっていたため、1952 年、アメリカの助言によりユニオン・レベルに農業普及員(union agriculture assistant)を配属し農業普及を開始していた。そのため農業省は、V-AID 事業外の地域で農業普及員の活動を強化したが、V-AID 区域内では村落普及員と対立することが多かった[Khan 1983]。
- ¹⁸ これらのコンポーネントはコトワリ郡で、1961 年頃外国援助を得てパイロット・プロジェクトで実施された。
- ¹⁹ 1961 年のコトワリ郡評議会は 24 名の評議員で構成されていた。その内訳は管内 12 ユニオン評議会の議長、7 名の政府役人評議員、5 名は政府指名の民間人評議員であった。7 名の役人は、副行政区長、サークル・オフィサー、V-AID 開発官、4 名の郡レベル配属機関の代表であった。
- ²⁰ これらのプログラムは WHO などの資金で実施された。これらの普及員は後に保健家族計画省が保健公衆衛生や家族計画普及などのサービスを展開すると、政府の普及員に加えられ、全国的に展開された。
- ²¹ 1976 年中小農民に焦点をあてたコミラ・モデルに基づくプログラムが、世界銀行の財源によってボグラ県とマイメンシン県の 7 郡で実施され、農村開発 1 号(RD-1)事業と呼ばれた。既存のすべての協同組合は KSS-TCCA の傘下におかれた。
- ²² 1978 年、アジア開発銀行(ADB)とデンマーク国際開発庁(DANIDA)の財源によって、シラジゴンジ県の 4 郡とノアカリ県の 3 郡で実施された。既存の行政機関がプロジェクトに協力して地域総合的な開発を試みた。
- ²³ 1980 年代後半には、中央協同組合銀行は 64 新県に開設されていたが、貸付の返済が低く経営が成り立たなかったため、現在はほとんど活動を中止している。
- ²⁴ 協同組合銀行の研究では、失敗の原因について、農村レベルの監視機能不足、他の目的へのローン資金の転用、ペーパー協同組合への貸付、職員による資金横領、貸付金の利用状況の未確認など経営のまずさがあげられている[Dey 1984]。
- ²⁵ バングラデシュでは、グループ構成が大きくなり運営ができなくなることがよく知られている。適正な規模は 20 から 25 名程度であると言われている。
- ²⁶ ショミティはバラを同じくする者普通 20 名以下で構成される、一方、政府登録組合は農村人口の 30%前後を組織化しているにすぎない。
- ²⁷ IFAD、OECD、その他の援助機関、政府系銀行などから営業資金が提供されている。
- ²⁸ 構成員は借入金の 5%をグループ基金として提供し、その後毎週 1 タカずつ積み立てる。

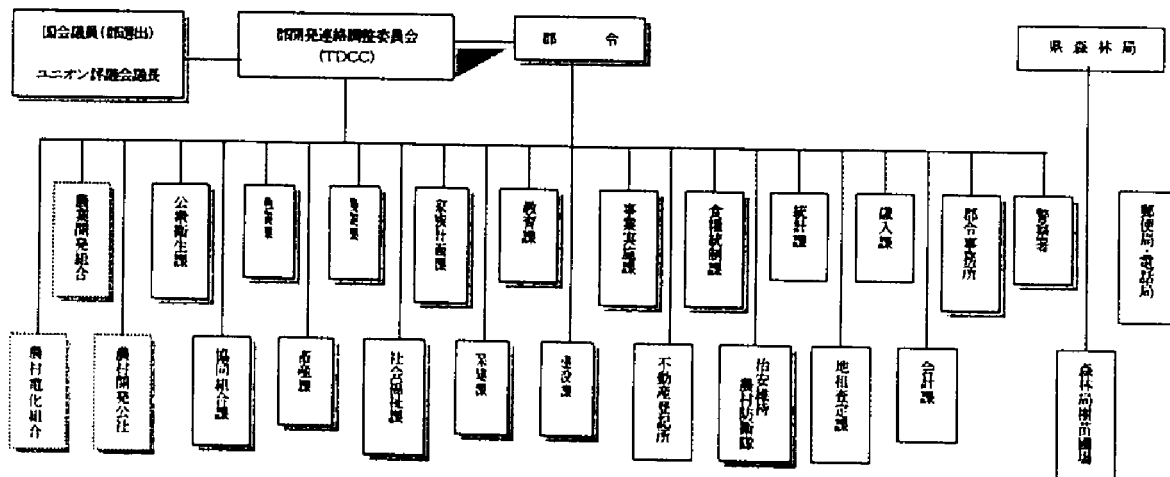


- 注) 1 行政区画の数は1995年4から5へ増加した、その後1996年には統計6となった。
 2 1993年にTDCCが法制化されたが、実際に機能している郡とないがある。
 3 ユニオン評議会に加えて、4主要都市に city corporation、115の町に municipalitiesがあり、市長と各区の評議員が選挙で選ばれている。
 出所) BBS 1995 他より筆者作成、1996年現在。

付録5-1 バングラデシュの国家と地方制度

NBDs	所轄官庁	責任者	業務	事務所位置	出先施設	普及職員	人数	管轄
1 郡令事務所	行政制度省	郡令	行政	郡役所	無	無	20	郡
2 会計課	大蔵省	会計官	財政	郡役所	無	無	5	郡
3 繰入課	土地省	助長官	財政	郡役所	ユニオン出張所	繰入掛 20人	40	県
4 地租査定課	土地省	助地租査定官	財政	郡役所外	無	無	20	県
5 統計課	計画省	統計官	行政	郡役所	無	無	4	郡
6 食糧課	食糧省	食糧課長	行政	郡役所	食糧倉庫	無	7	郡
7 治安維持 農村警察隊	内務省	治安維持 農村警察官	警察	郡役所	無	民間準仕者 男女 各 5名	4	郡
8 不動産登記所	土地省	登記官	財政	郡役所	無	無	15	県
9 警察署	内務省	OC	警察	警察署	無	無	40	県
10 建設課	LGRD&C	建設官	開発	郡役所	無	無	20	郡
11 事業開発課	事業開発省	事業開発官	開発	郡役所	無	無	3	郡
12 教育課	教育省	教育官	開発	郡役所	無	助教育官 6名	16	郡
13 保健課	保健医療衛生省	保健医療計画官	開発	郡保健所	UHC 4カ所	普及員 56名	110	郡
14 家族計画課	保健医療衛生省	家族計画官	開発	郡保健所	UFWC 15カ所	家族計画助手 68名	120	郡
15 社会福祉課	社会福祉省	社会福祉官	開発	郡役所	無	普及員 3名	6	郡
16 農業課	農業省	農業官	開発	郡役所	無	普及員 38名	60	郡
17 漁業課	漁業省	漁業官	開発	郡役所外	出張所 8カ所	普及員 8名	13	郡
18 漁業官	漁業省	漁業官	開発	郡役所	無	普及員 2名	5	郡
19 協同組合課	LGRD&C	協同組合官	開発	郡役所	無	無	5	郡
20 公衆衛生課	LGRD&C	公衆衛生官	開発	郡役所	保健所1カ所	井戸普及技師 4名	12	郡
21 農村開発公社*	LGRD&C	農村開発官	開発	郡役所	無	無	3	郡
22 農村開発組合*	農業省	農村開発官	開発	郡役所	無	無	2	郡
23 農村電化組合*	経済産業省	出張所長	開発	郡役所	無	無	30	郡
24 森林管理課	環境省	課長	開発	郡役所	無	無	2	県

- 注 1. 表では便宜上「課」と記載しているが、各官庁の郡レベルの出先事務所であり、日本の地方自治体を構成している「課」とは異なる。
 2. 郡レベルのNBDsはそれぞれ県の管轄下におかれているが、「管轄」欄で「郡」と記載しているのは、直接的には郡庁に「郡庁長官」が任命されているためである。
 3. *は、政府の外郭団体にあたり、職員は国家公務員で充てられる。
 4. 略語の意味は以下の通り。LGRD&C: 地方自治体、農村開発協同組合省、OC: officer in charge (警察署長)、UHC: ユニオン保健センター、UFWC: ユニオン家族計画センター。
 5. 上記に加え、郵便局、電話局など公共施設もあるが、直接郡役所との関係は無いのでここには記載していない。



注) 波線は政府の外郭組織、 はTDCCの構成員またはオブザーバー。
 出所) 聞き取りにより筆者作成。

付録5-2 郡役所のNBDs(ミラB郡)

普及事業	事業名	援助機関	援助の割合 (%)
I 農業普及	農業資材支援事業(ASSP)	IDA	86
	栽培作物多様化事業	CIDA	62
	穀物栽培技術移転事業	UNDP	95
	作物防疫強化事業	DANIDA	80
	サトウキビ品種改良事業	—	0
II 保健普及	初期保健医療(PHC)		
	拡大予防接種支援事業(EPI)	UNICEF, WHO, USAID, IDA	58
	保健家族計画支援事業	ADB	85
	下痢症対策	IDA, UNICEF	64
	結核対策	IDA, オランダ	87
	栄養状態改善	IDA	89
III 畜産普及	畜産開発事業	UNDP, ADB	71
	飼料作物栽培促進事業	—	0
	家畜保健事業	—	0
	小規模酪農家育成支援事業	—	0

注) IDA; International Development Association (世界銀行 国際開発協会)
 CIDA; Canadian International Development Agency (カナダ国際開発庁)
 UNDP; United Nations Development Programme (国際連合 開発計画)
 DANIDA; Danish International Development Agency (デンマーク国際開発庁)
 UNICEF; United Nations Children's Fund (国際連合 子供基金)
 WHO; World Health Organization (世界保健機構)
 USAID; United States Agency for International Development (合衆国 国際開発庁)
 ADB; Asian Development Bank (アジア開発銀行)
 出所) Three Yeas Rolling Investment Programme(Fy. 1995-97)から筆者作成

付録5-3 行政サービス・プログラムの財源(1995/96 会計年度)

行き先	1月(実働24日)		2月(実働18日)		3月(実働19日)		4月(実働24日)		5月(実働21日)		6月(実働21日)		計
	日数/回数	活動	日数/回数	活動	日数/回数	活動	日数/回数	活動	日数/回数	活動	日数/回数	活動	
出張	農業祭へ半日参加						銀行への入金・返済半日						2
事務所	4		4		2		4		4		4		22
1日	4	M4,PS4,SD	4	M4,PS4,SD3	1	M,PS	4	M4,PS4,SD	4	M3,PS3,ME	1	M	18
半日					1	M,PS					3	M2,PS,ME	4
オフ・センター	16		11		13		18		15		15		88
1日	7	OW7,O4,A	2	O2,PS2	6	OW3,O4,PS,A2	8	OW5,O2,A5,PS,F	2	OW2,O2,PS	6	OW,A,EW6	31
半日	9	OW6,O2,PS,A	9	OW4,O4,PS2	7	OW2,O4,A	10	OW,O6,PS2,A	13	O11,PS,A4,EW2	9	OW,O3,PS,A6,EW2	57
農村訪問	14	屋外13日	15	屋外12日	17	屋外12日	18	屋外12日	18	屋外15日	19	屋外14日	101
UP office	2	M2	2	M2	1	M	2	M2	1	M			8
82-051*							1	A					1
82-176									1	EW			1
82-236			2	A,I	3	I2,ID,A					2	ID2,A	7
82-241	3	A3	1	A,ID	2	A,I	2	A2	1	A	2	A2	11
82-258	2	A2	1	ID	4	A3,I	4	I,A3	1	A	3	A2,ID	15
82-301	7	A5,V4	7	A5,V3,I,ID2,C	5	A3,I5,V3	7	V,I5,A4	6	I,A4,V2,C2	5	ID2,A2,V2	37
82-340							2	I,A2					2
82-615					2	I,A							2
82-637			2	ID,A									2
82-271*									1	EW			1
82-594*									4	EW,I	4	EW,I	8
82-693*									1	EW			1
82-852*											1	EW	1
n.a. *									2	EW2	2	EW2	4
活動	50		45		43		50		52		47		287
1 OW(事務所の仕事)	13		4		5		6		2				32
2 O(事務所で待機)	6		6		8		8		13				44
3 M(会議)	6		6		3		6		4				28
4 PS(報告書提出/作成)	5		8		3		7		5				30
5 SD(給料受け取り)	1		3				1						5
6 F(肥料販売)							1						1
7 A(農民への助言)	15		8		12		13		10		14		72
8 V(展示農場訪問)	4		3		3		1		2		2		15
9 C(穀類収量調査)			1						2				3
10 I(灌漑農場訪問)			2		8		7		1				18
11 ID(灌漑統計調査)			4		1						5		10
12 ME(選挙説明会)									1		1		2
13 EW(選挙人登録監視)									12		15		27

- 注 1) 数字 82-051 は、村のコード番号を示す
 2) * は、担当区域外の村を示す
 3) EW イタリック文字は通常以外の特別な業務を示す
 4) ID ボールド文字は調査を示す
 5) A2 アルファベットの後の数字は訪問した延べ回数を示す
 出所) 農業普及員の業務報告、日誌と聞き取りから作成

付録5-4 農業普及員の職務(1995年1月-6月)

付録 II

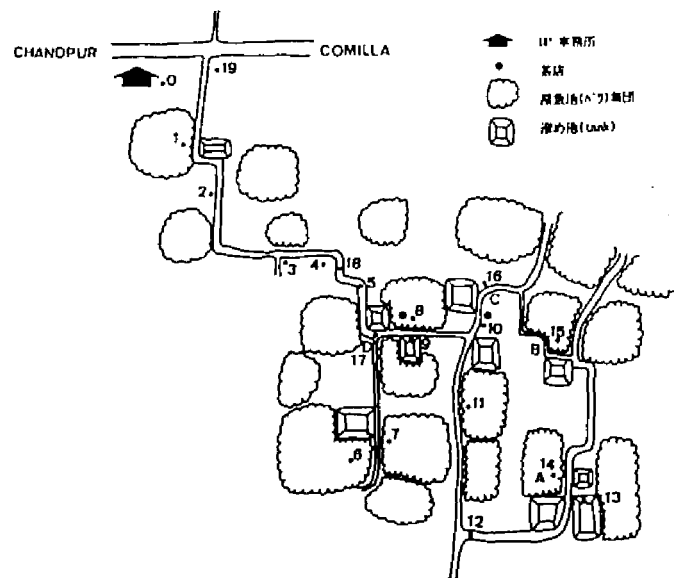
行き先	1月(実働25日)		2月(実働22日)		3月(実働22日)		4月(実働26日)		5月(実働23日)		6月(実働20日)		計
	日数/回数	活動	日数/回数	活動	日数/回数	活動	日数/回数	活動	日数/回数	活動	日数/回数	活動	
出張	12		8		11	ダック0 田: ワクチン手配	10		10	ミラ(半日); 県事務所	9		2
事務所	1日	5 ow 5	6 ow6	5 ow4	5 ow5	9 ow9	6 ow6	36					
1日	7 ow 7	2 ow2	6 ow6	5 ow5	1 ow	3 ow3	24						
サブ・センター	13		11		9		13		12		9		67
1日	1 v,p	1 p,a	1 v	3 v2,ow,p	3 vc,v	2 vc,p	11						
半日	12 ow4,v,p2	10 ow,v,p2	8 ow2,a	10 v,ow,p2	9 vc,p,a	7 a	36						
農村訪問	12		18		23		21		17		16		107
1 25-142					1 a		2 p2						3
2 771			1 p										1
3 44-374	2 vc2,v												2
4 396							1 a		1 vc				2
5 82-051			3 m,vc,p		2 m,vc		3 m,v2,p,a2				1 v		9
6 176	1 p		1 vc										2
7 258	1 m		2 m2		1 m		2 m2				1		7
8 301													1
9 88-073									2 vc,ew				2
10 236											1 v,a		1
11 323			1 p				1 p		1 vc		1 p		4
12 331	1 vc								1 a		1 p		3
13 465	1 p												1
14 482	1 p		5 v,p4		2 p2		1 p,a		1 p				10
15 637											1 vc		1
16 753							1 vc						1
17 801					1 p		1 p,a		1 p				3
18 822			1 p		1 p								2
19 857					1 p		1 p,a		1 a		3 p3,a2		6
20 94-021	1 p				2 p2				3 p3				6
21 025	1 m										1 p		2
22 060			1 a				2 p,a				1 a2		4
23 068			1 p										1
24 137					1 p				1 a		1 p		3
25 172									1 a2				1
26 185							3 vc2,p,a						3
27 402					2 vc,p								2
28 555					2 p2		1 a3				1 p		4
29 611	1 p		1 p		1 p		1 p		1 a		1 p		6
30 624					1 p								1
31 654							1 a						1
32 758			1 p		3 p3				1 p		1 p		6
33 861									1 a				1
34 934-I					1 p						1 p		2
35 934-II	1 p								1 v				2
36 934-III					1 p								1
活動													199
ow(オフィスワーク)	16		9		12		12		9		9		67
vc(牛ワクチン接種)	4		2		2		3		4		2		17
v(家畜ワクチン接種)	4		2		1		5		2		2		16
p(家畜家畜診療)	8		14		17		11		6		12		68
a(助言指導)			2		2		12		8		6		30
ew(選挙人登録監視)									1				1

注 1) 数字 25-142 は、村落のコード番号。

2) p2 アルファベットの後の数字は訪問回数を示す。

出所) 家畜普及員の活動記録と聞き取りから筆者作成

付録5-5 家畜普及員の職務(1995年1月-6月)



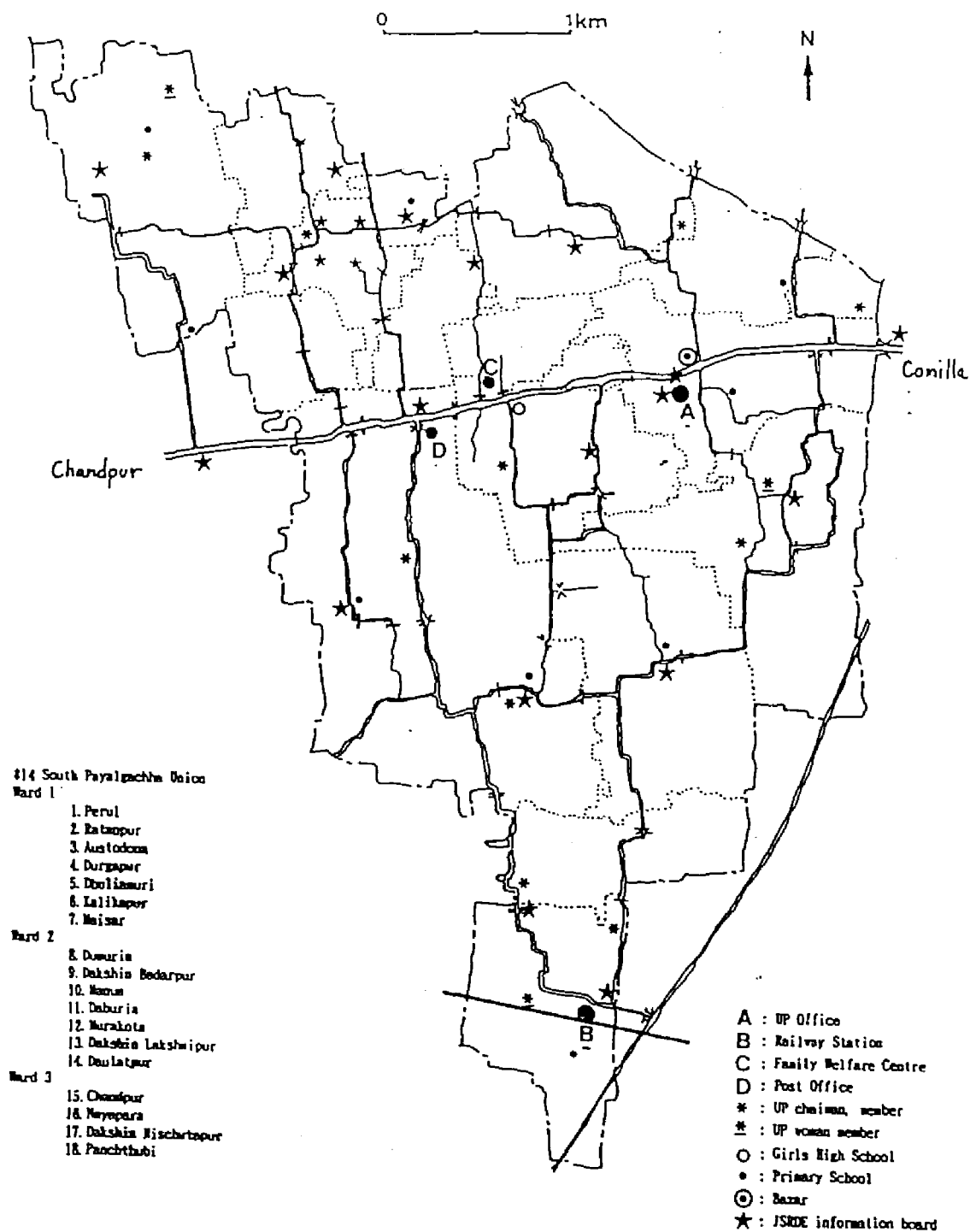
普及員の村落活動地図

普及員の活動時間割表

順番	場所	時間	活動
0	UP 事務所	10.30	UP 事務所を出発
1			伐採作業中の男に目的の村の場所を聞く。
2			二人の青年に村の場所を聞く。
3			一人の青年と雑談。
4			農作業中の男に道を聞く。
5			保健助手と出会い、雑談。
6	UP 職員の家	10.42	職員の家(西バラ)を訪ねるが、本人は不在。
7			一人の青年に村の牛について質問する。
8	風乾船の茶店	10.55	茶店の客数人に目的の集落(東バラ)の場所を聞く。
9	池		数名の女性が洗濯中、場所を聞く。
10	三叉路の茶店		茶店の客3名に、家畜ワクチン接種の予告を聞いたか質問。 UP 職員はコミラへ出かけて不在であるとわかる。
11			家の欄を修理していた青年に東バラへの道を聞く。
12	三叉路		20-30 人の道路作業中の男に出会い、道を聞く。
13	池	11.10	池で魚を漁中
14	ビンズー・バリ A	11.15-12.50	中庭にいた女性に水をもらって飲む。その家の住人に牛のワクチン接種に来たので集落中に知らせるように指示する。側の家から机と椅子を借り道路脇でワクチンと注射セットを用意する。近所から牛が集められ、合計 40 頭に接種。接種を受けた牛の所有者は、5 ヶ月後の現金を普及員に手渡す。ほとんどの住民がワクチン接種の予定を知らなかったが、1 名の男性が昨夜職員からこのプログラムについて聞いたとのこと。
15	モスレム・バリ B	12.55	バリに側にいた男にワクチン接種に来たことを告げる。バリと近所から 10 頭前後の牛が集められ予防接種する。 バリの長老が普及員に、井戸のポンプが壊れたのでどうしたらいいかと質問する。普及員は UP を通じて公衆衛生局に申請して修理するように助言した。
16	茶店の側 C	13.40	道路脇にいた男に予防接種に来たことを告げ、UP 職員からワクチン接種の知らせを前もって知らされたか質問するが、知らせはなかったとの返事。 この男が道路から大声で近所に予防接種に来ていることを叫ぶ。4 頭の牛にワクチン接種。
17	三叉路 D	13.55	近所に住む老人と出会う。予防接種の件を告げると近くの家に知らせる。4 頭に接種。
18			老人に挨拶する。
19	UP 事務所の側	14.05	出発したバザールに到着。普及員はバスで帰宅。

全行程 約 2.5km、所要時間 3 時間半、約 50 頭にワクチン接種を行なう。

出所) 筆者作成



出所) 筆者作成

付録5-7 南ポイヤルガッチャ・ユニオン内の掲示板の位置

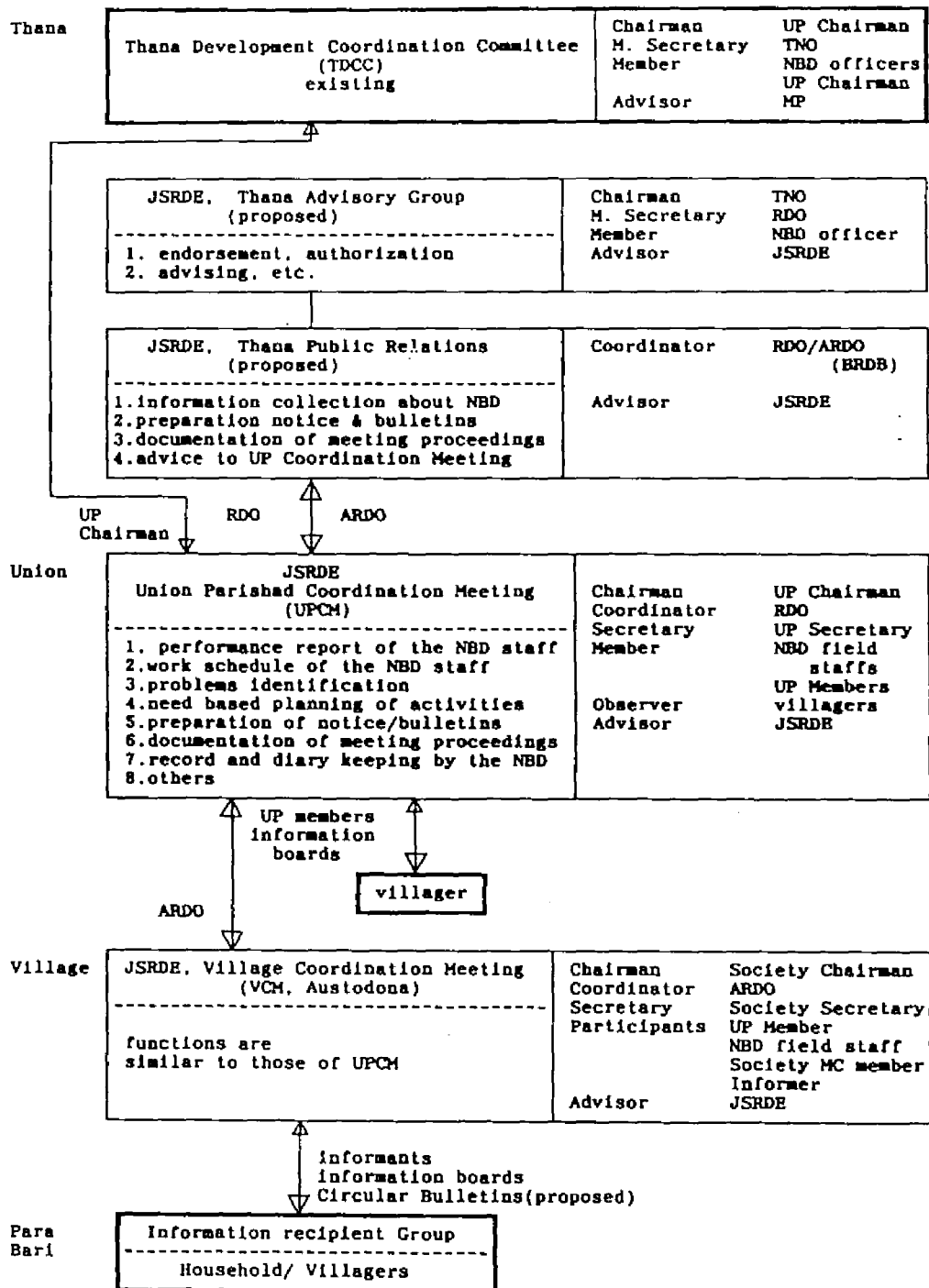
Sl. No.	Designation	Sex	Department	Jurisdiction	Present address	Education	Working Type
1.	BS	M	Agri.	Ward-1	P. Union	SSC	Seeking
2.	BS	M	Agri.	Ward-2	P. Union	SSC	Seeking
3.	BS	M	Agri.	Ward-3	P. Union	SSC	Seeking
4.	VFA	M	L-stock	4 Unions	Baruna, Corilla	HSC	waiting/seeking
5.	AIFA	M	L-stock	5 Unions	P. Union	HSC	waiting
6.	AFO	M	Fishery	15 Unions	Baruna, Corilla	HSC	waiting/seeking
7.	AHI	M	Health	2 Unions	Debidar, Corilla	HSC	waiting
8.	HA	M	Health	Ward-1	Sadar, Corilla	HSC	seeking/waiting
9.	HA	M	Health	Ward-2	Lakshmi, Corilla	HSC	seeking/waiting
10.	HA	M	Health	Ward-3	Shahrest, Hajigand	SSC	seeking/waiting
11.	FPI	M	FP	1 Union	P. Union	BSc	seeking/waiting
12.	FW	F	FP	1 Union	P. Union	SSC	waiting/seeking
13.	FMA	F	FP	Ward-1	P. Union	SSC	waiting/seeking
14.	FMA	F	FP	Ward-1	P. Union	SSC	waiting/seeking
15.	FMA	F	FP	Ward-2	P. Union	SSC	waiting/seeking
16.	FMA	F	FP	Ward-2 & 3	P. Union	SSC	waiting/seeking
17.	FMA	F	FP	Ward-3	P. Union	SSC	waiting/seeking
18.	USW	M	SW	3 Unions	Baruna, Corilla	BA	waiting
19.	AEO	M	Ed	3 Unions	Baruna, Corilla	BA, B.Ed.	waiting
20.	Mechanic	M	PHE	3 Unions	Baruna, Corilla	n.a.	seeking
21.	AOO	M	Coop	15 unions	Baruna, Corilla	B.Com	waiting
22.	Inspector	M	TOCA	3 Union	Baruna, Corilla	HSC	waiting
23.	UL	M	VDP	1 Union	P. Union	Class 8	seeking
24.	UL	F	VDP	1 Union	P. Union	Class 8	seeking

BS : Block Supervisor	AOO : Assistant Cooperative Officer
VFA : Veterinary Field Assistant	UL : Union Leader
AIFA : Artificial Insemination Field Assistant	Agri.: Agriculture
AFO : Assistant Fishery Officer	L-stock : Livestock
AHI : Assistant Health Inspector	FP : Family Planning
HA : Health Assistant	SW : Social Welfare
FPI : Family Planning Inspector	Ed : Education
FW : Family Welfare Visitor	PHE : Public Health Department
FMA : Family Welfare Assistant	Coop : Cooperatives
USW : Union Social Worker	TOCA : Thana Central Cooperatives Association
AEO : Assistant Education Officer	VDP : Village Defence Party

出所) 筆者作成

付録6-1 南ポイヤルガッチャ・ユニオンのNBDs普及職員リスト

Administrative
Unit



出所) 筆者作成

付録6-2 JSRDE のリンクの枠組みの概念図